

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**VOIKO TULOKSELLISUUDELLA HAASTAA
HARJOITETTUA POLITIIKKAA**

**Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastusten
merkitys hallinnonalan johtamisessa**

Julkinen talousjohtaminen

Pro Gradu-tutkielma

Heinäkuu 2017

Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Kari Maijala

Tekijä:	MAIJALA, KARI
Tutkielman nimi:	VOIKO TULOKSELLISUUDELLA HAASTAA HARJOITETTUA POLITIIKKAA. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastusten merkitys hallinnonalan johtamisessa
Pro Gradu-tutkielma:	95 sivua, 1 liite (2 sivua)
Ajankohta:	Heinäkuu 2017
Avainsanat:	tuloksellisuustarkastukset, julkisen hallinnon tuloksellisuus, tarkastuksen vaikutus, moitteen välttämisen logiikka, Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV)

Valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuus voidaan ymmärtää ideaalitulana, jossa budjet-tivaroilla tulee saada aikaan mahdollisimman suuri hyöty veronmaksajille. Yleisesti aja-tellaan, että toiminta on tuloksellista silloin, kun mahdollisimman vähin valtion taloudel-lisin kustannuksin edistetään tavoitetilaa mahdollisimman paljon. Julkishallinnon toimin-nan tuloksellisuutta arvioidaan tuloksellisuustarkastuksilla, jotka ovat yksi Valtiontalou-den tarkastusviraston (VTV) tarkastusmuodoista. Tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia selvittäviä tutkimuksia on olemassa jonkin verran, mutta tarkastusten kohteiden näkökul-masta tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia selvittäviä tutkimuksia ei ole kansainväli-sesti kovinkaan montaa ja Suomessakin vain muutama.

Tutkimus koostuu sekä teoreettisesta tarkastelusta että empiirisen tarkastuskertomusten ja niitä täydentävän kyselyaineiston analysoinnista. Tutkimuksessa käsitellään teoreetti-sesti tuloksellisuutta, tuloksellisuustarkastuksia ja niiden vaikutuksia aiempien tutki-muksen avulla. Tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia analysoidaan hyödyntäen Carol Weissin (1998) esittelemää typologiaa tuloksellisuustarkastuksen vaikutusten viiteke-hyksestä. Tutkimuksen empiria koostuu kolmesta VTV:n toteuttamasta tuloksellisuus-tarkastuksesta sekä haastatteluista, jotka suunnattiin tarkastusvirastoon, eduskunnan tar-kastusvaliokuntaan ja puolustusministeriöön. Tutkimuksen tavoitteet on kuvattu kol-meen tutkimuskysymykseen. Ensin, miten tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia voi-daan ymmärtää puolustushallinnossa? Toisena, mihin kysymyksiin VTV on kiinnittänyt huomiota ja miten huomioihin on reagoitu? Kolmantena kysymyksenä on, ovatko tar-kastukset vaikuttaneet hallinnonalan toimintatapoihin?

Tutkimuksen perusteella voitiin havaita, että suomalaisessa tuloksellisuustarkastuksista on löydettävissä samoja tulosten hyödyntämistä hankaloittavia tekijöitä, kuin mitä kan-sainvälisessä tutkimuksessa on tunnistettu. Näistä huomattavimpia ovat tarkastettavan or-ganisaation ideologiset ja institutionaalisuuden aiheuttamat rajoitteet sekä tarkastusinfor-maation laatu ja saatujen tulosten kiinnostavuus. Tutkimuksen perusteella suurimpana erona kansainvälisten tutkimusten havaintoihin, voidaan Suomessa pitää luottamusta tar-kastajan ja tarkastettavan välillä, kohdistuen sekä tarkastajan ammattitaitoon ja objektiivisuuteen että tarkastettavan avoimuuteen tarkastajaa kohtaan. Tuloksista käy myös ilmi, vaikka tuloksellisuustarkastus koetaan hallinnonalalla hyödylliseksi, voivat konkreettiset vaikutukset hallintoon jäädä vähäisiksi. Tähän löydettiin tutkimuksessa joitain tekijöitä. Yhtenä vaikuttavana asiana tunnistettiin tarkastuksen ajankohdan merkitys. Lisäksi tar-kastusten tulosten informointia tulisi myös tehostaa. Kolmas vaikuttava tekijä on havain-non laatu. Mikäli suositukseen kyetään vaikuttamaan tarkastettavan hallinnon omin toi-menpitein, todennäköisyys suosituksen käyttöönottoon kasvaa merkittävästi.

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
2 TUTKIMUSASETELMA	9
2.1 Tuloksellisuustarkastus tutkimuksen kohteena	9
2.2 Tutkimuksen tavoite ja keskeiset rajaukset	11
2.3 Tutkimuksen rakenne, tutkimusote ja -menetelmät.....	14
3 TULOKSELLISUUDEN TEORIA JA TULOKSELLISUUSTARKASTUSTEN PROBLEMATIIKKA	18
3.1 Julkisen hallinnon tuloksellisuus monitulkintaisena ilmiönä	19
3.2 Tuloksellisuus valtionhallinnossa	25
3.3 Tuloksellisuustarkastuksen tavoitteet	30
3.4 Tuloksellisuustarkastustiedon hyödyntämisen vaihtoehdot	31
3.5 Tuloksellisuustarkastusten vaikutukset ja vaikuttavuus	36
4 TULOKSELLISUUSTARKASTUKSET PUOLUSTUSHALLINNOSSA.....	39
4.1 Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tuloksellisuustarkastukset.....	41
4.2 Hallinnonalan ohjausjärjestelmän tarkastus	44
4.2.1 Tarkastuksen havainnot ja tehdyt suositukset	45
4.2.2 Jälkitarkastuksen havainnot	48
4.3 Sotilaallinen kriisinhallinta	49
4.3.1 Tarkastuksen havainnot ja tehdyt suositukset	50
4.3.2 Jälkitarkastuksen havainnot	52
4.4 Vuoden 2004 selonteko; Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä	53
4.4.1 Tarkastuksen havainnot ja tehdyt suositukset	54
4.4.2 Jälkitarkastuksen havainnot	55
4.5 Tarkastushavaintojen käsittely puolustushallinnossa	57
5 ANALYYSI JA TULOKSET	59
5.1 Tuloksellisuus Puolustusministeriön hallinnonalalla	59
5.2 Tarkastuksen tulosten vaikuttavuus	62
5.3 Muuttuuko mitään vai kaikki - tarkastushavaintojen ja suositusten hyödyntäminen valtion hallinnossa	65
6 TUTKIMUKSEN PÄÄTELMÄT	70

6.1 Tuloksellisuustarkastusten vaikutusten ymmärtäminen	
 puolustushallinnon kontekstissa	71
6.2 Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot ja hallinnon reagointi	
 havaintoihin	73
6.3 Ovatko tarkastukset muuttaneet hallinnonalan toimintatapoja?	78
6.4 Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet	83
LÄHTEET	85
LIITE	94

KUVIOT

KUVIO 1: 4 I:n malli tulosten aiheuttamien ristiriitojen ymmärtämiseksi	16
KUVIO 2: 3E:n tuloksellisuuskäsitteistön riippuvuudet	23
KUVIO 3: Valtionhallinnon tulosprisma	26
KUVIO 4: Tuloksellisuuden näkökulmat.....	28
KUVIO 5: Van Doorenin ja Van de Wallen nelikenttä tuloksellisuusinformaation käytöstä.....	32
KUVIO 6: Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen tasot	34
KUVIO 7: Valtion taloudenhoidon perusasetelma.....	42
KUVIO 8. Tuloksellisuuden panos-tuotos-malli.....	80

1 JOHDANTO

Julkiset menot muodostavat OECD-maissa 1/3 – 1/2 bruttokansantuotteen arvosta. Yleismaailmallisesti toteutetut budjettileikkaukset ovat lisänneet velvoitetta julkisten menojen hallintaan. (Bouvaird & Löffler, 2003, 25.) Suomessa julkiset menot muodostivat vuonna 2014 noin 58 % ja vuonna 2016 noin 63 % bruttokansantuotteesta. Julkisten menojen leikkaaminen on ollut keskeinen poliittinen tavoite Suomessa jo 1990-luvun alun lamasta lähtien. Suomen julkinen talous on ollut vuodesta 2009 lähtien syvästi alijäämäinen. 2010-luvulla kaikki hallinnonalat, puolustushallinto mukaan luettuna, ovat osallistuneet valtiontalouden säästöihin organisaatorakenteita uudistamalla ja henkilöstömäärää vähentämällä. Erityisesti valtion tuottavuusohjelma on pyrkinyt ohjaamaan viranomaistointojen tehostamista. Valtiovarainministeriön ohjeiden mukaan, julkista palvelutehtävää hoidettaessa, tehostamistoimet eivät kuitenkaan voi kohdistua yksinomaan henkilöstövähennyksiin, mikäli lailla säädetty tehtävät hoidetaan perustuslain mukaisesti. Tuottavuuden lisäystä onkin haettu viranomaistoiminnan sisällön kehittämisestä ja hallinnollisista muutoksista. (Vakkuri ym. 2011, 183–196.)

Yleinen ajatus on, että valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuus on ideaalitila, jossa valtion varoilla tulee saada aikaan mahdollisimman suuri hyöty. Voidaan myös tulkita, että toiminta on tuloksellista silloin, kun mahdollisimman vähin valtion taloudellisin kustannuksin edistetään tavoitetilaa mahdollisimman paljon.

Talouden pitkäaikaisen negatiivisen kehityksen johdosta, jotta päästäisiin tuloksellisuuden ideaalitilaan, on toteutettu puolustushallinnossa mittavia uudelleenjärjestelyjä, joilla on pyritty löytämään toiminnan säästöjä, keskittymään toiminnan kannalta ensisijaisiin asioihin ja karsimaan samalla vähempiarvoisia tehtäviä, ulkoistamaan ne tehtävät ja suoritteet, joiden tekeminen ei ole maanpuolustukselle elintärkeätä, sekä mitoittamaan toiminta vastaamaan tulevaisuuden resursseja. Muutos- ja kehitysvaihe on kestänyt yli 20 vuotta. Jo vuonna 1993 korjattiin johtamis- ja hallintorakennetta. Muutos kulminoitui vuoden 2014 lopussa toteutettuun kokonaisuudistukseen. Vuoden 2015 alusta alkaen Puolustusvoimien tuli palauttaa toiminnan taso, supistetulla henkilöstöllä, uudistusta edeltäneelle tasolle. (VTV 2014, 2.)

Puolustusvoimien uudistamisen perimmäisenä tarkoituksena on ollut edellä kuvatun mukaisesti toiminnan tehostaminen. Puolustusvoimat osana puolustushallintoa on pyrkinyt ottamaan käyttöönsä uusimmat johtamiseen ja toiminnan kehittämiseen liittyvät työkalut. Organisoitumisen rakenteen lisäksi toimintojen johto- ja ohjaamisvastuita on muutettu. (VTV 2011, 11.) Suomessa turvallisuuspolitiikkaan kuuluvan puolustuspolitiikan päälinjaukset on tehty turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa. Vuoden 1997 selonteossa linjattiin puolustuksen kehittämisen perusteet vuoteen 2008. Esimerkiksi vuoden 2004 selonteossa tarkistettiin vuoden puolustuksen rakennemuutosta ja sen vaikutuksia toimintakykyymme ja aikaistettiin seuraavan, jopa 2010-luvulle ulottuvan kehittämissuunnitelman laatimista. (VNS 6/2004.)

Tuloksellisuustarkastuksen tehtävänä on selvittää, onko julkinen hallinto käyttänyt saamiaan varoja tuloksellisesti. Tuloksellisuus voidaan ymmärtää varainkäytön taloudellisuutena, tuottavuutena ja vaikuttavuutena. Tuloksellisuustarkastuksia ja niiden vaikutuksen mekaniikkaa on tutkittu kohtuullisen vähän. Osasyynä tähän voi olla käsitteen tuloksellisuus monitulkintaisuus, mutta myös tuloksellisen toiminnan evidenssin hakemisen haasteet. Kirjallisuudesta on vaikea löytää julkisen talouden tuloksellisuutta mittaavia mittareita. Tämä taloudessa edelleen oleva jännite kustannusten kurissa pitämiseksi, julkisen hallinnon supistamiseksi, ja tähän sisältyvä toiminnan tehostamisen vaatimus, luovat pohjan tälle tutkimukselle, jonka tavoitteena on selvittää, miten tuloksellisuuden tehostaminen, mittarina VTV:n tekemät tuloksellisuustarkastukset, vaikuttaa hallinnon johtamiseen. Miksi osa tarkastuksissa tehdyistä, perustelluista havainnoista ja kirjoituksista suosituksista siirtyy käyttöön ja osa näyttää jäävän huomiotta?

Tutkimuksen 2. luvussa käsitellään tutkimusasetelmaa. Tutkimuksessa lähestytään tuloksellisuutta soveltamisen ongelmana, jolloin tarkastelu keskittyy erityisesti tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteisiin. Tutkimuksen teoriana käytetään Carol Weissin esittelemää typologiaa. Hänen esittämänsä teoreettista näkökulmaa täydennetään tarkastuksen vaikutuksen ja moitteen välttämisen logiikan käsitteiden avulla. Tutkimuksen 3. luvussa käsitellään julkisen hallinnon tuloksellisuuden teoriaa ja tuloksellisuustarkastusten problematiikkaa. Valtiovarainministeriö (VM) ohjaa tuloksellisuutta valtionhallinnossa. Tuloksellisuus määritellään valtionhallinnon tulosprisman avulla, jonka tuottamaa informaatiota tarkastellaan Pentti Meklinin esittämän typologian avulla.

Tutkimuksen 4. luku käsittelee tuloksellisuutta puolustushallinnossa. Tuloksellisuutta pyritään lähestymään VTV:n toteuttamien tuloksellisuustarkastusten avulla. Tutkimuksen 5. luvussa käsitellään havaittuja tarkastusten tulosten vaikutuksia ja sitä, miksi joidenkin tarkastuksissa tehtyjen suositusten perusteella toiminta muuttuu, kun taas toisilla suosituksilla ei näytä olevan lainkaan vaikutusta.

Dokumenttiaineistoa on täydennetty teemahaastatteluilla, jotka suunnattiin eduskunnan tarkastusvaliokuntaan, puolustusministeriöön ja Valtiontalouden tarkastusvirastoon. Aineiston tulkinnessa hyödynnetään erityisesti Skandinaviassa tehtyjen asiaa käsittelevien tutkimusten havaintoja.

Tutkimuksen 6. luvussa tehdään tutkimuksen johtopäätökset ja pyritään selvittämään tutkimuksen epävarmuustekijöitä sekä jatkotutkimusaiheita.

Tutkimuksen tavoitteena ei ole selittää valtionhallinnon toimintaa, vaan pyrkiä selvittämään miten tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia voidaan ymmärtää puolustushallinnon kontekstissa, mihin kysymyksiin puolustushallinnon toiminnassa Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota ja miten havaintoihin on reagoitu sekä onko hallinnon alan toimintaa muutettu tarkastusten perusteella ja millä tavoin?

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Tuloksellisuustarkastus tutkimuksen kohteena

Tuloksellisuustarkastuksia koskevassa tutkimustyössä joudutaan pureutumaan tuloksellisuuteen erilaisten lähestymistapojen ja tulkintojen kautta, selvittämään tutkimuksessa käytettävää teoriaa ja hahmottelemaan tutkimusongelmaa. Tutkimusongelman ratkaisu on tutkimuksen perustehtävä. Kuten aiemmin on todettu, tuloksellisuustarkastuksen tehtävänä on selvittää, onko julkinen hallinto käyttänyt saamiaan varoja tuloksellisesti. Tuloksellisuutta voidaan pitää julkishallinnon varainkäytön kokonaisrationalisoinnin oppina. Sen päämääränä on varmistaa varainkäytön taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Kiteytettynä tuloksellisuudesta puhuttaessa kyse on varainkäytön tarkoituksenmukaisuudesta sekä oikeiden asioiden tekemisestä oikein. (Haastattelut B ja F.)

VTV:n mukaan tuloksellisuuden tarkastuksen kansainväliset standardit ovat ”väljiä”, joten suoraan niiden toimiminen voi lisätä tarkastuksen tulosten tulkinnallisuutta. (Haastattelu B.) Tämä havainto voidaan todentaa ottamalla esimerkiksi ISSAI-standardin¹ mukainen määrittely tuloksellisuuden tarkastamisesta: ”*Performance audit focuses on whether interventions, programmes and institutions are performing in accordance with the principles of economy, efficiency and effectiveness and whether there is room for improvement. Performance is examined against suitable criteria, and the causes of deviations from those criteria or other problems are analysed. The aim is to answer key audit questions and to provide recommendations for improvement*” (ISSAI 100, 5). Sinällään VTV:n tarkastuksien vaiheet ovat ISSAI:n kriteeristön mukaisia. Kuitenkin toiminnan tulkinta standardien vaatimuksia vastaan ei anna tutkimukselle riittävän yksityiskohtaisia perusteita.

Pertti Ahonen on tehnyt tutkimuksessaan (1998, 9) osuvia havaintoja suomalaisesta käytännöstä siirrettäessä liiketalouden konserniajattelua julkiselle sektorille NPM-ajattelun (New Public Management) mukaisesti. Ensimmäisenä havaintonaan hän on esittänyt, että

¹ The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) toimii kansallisten arviointiorganisaatioiden kattojärjestönä. Se on julkaissut ja ylläpitää ISSAI-arviointistandardeja (The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)). www.intosai.org.

yrittäjäsektorin käsitteistö on laajasti yleistynyt käyttöön, ilman laajaa liiketalouden uudelleen koulutusta, julkisen hallinnon johtajille tai työntekijöille. Toisena asiana hän on todennut käsitteistön sovellusten muokkaantuneen julkisessa hallinnossa niiden soveltamiskohteiden mukaan, huolimatta käsitteistön laajemmista alkuperäisistä kehittämisajatuksista. Kolmantena havaintona hänellä on toteamus siitä, että uudet julkisjohtajat ovat kenties aiemmin hallinnollisemmissa tehtävissä työskennelleitä henkilöitä. Neljäs ja ehkä merkittävin havainto johtamisesta hänellä on, että strategisen johtamisen käsitteitä on julkisessa hallinnossa pyritty soveltamaan suurissa määrin, sopeuttamatta niitä. Tästä suoraan soveltamisesta on aiheutunut se, että toteutuneet sovellukset ovat olleet vaikutuksiltaan rajoitettuja.

Ahosen esittämiä havaintoja täydentävät kirjoituksessaan Bingham, Nabatchi ja O’Leary (2005, 548). Heidän mukaansa hallinta tai hallintotapa (governance) ja hallinto (government) eivät ole termeinä synonyymejä. Hallintoa on siihen oikeutettujen vallankäyttö asioiden hoitamiseksi. Hallinta taas viittaa kansalaisten ja organisaatioiden yhteisten tavoitteiden kehittämiseen, toimeenpanoon ja uusien toimintatapojen käyttöönottoon. Hallinto toimintamallina perustuu enemmän jaettuun päätöksentekoon ja kansalaisten itsehallinnon ja riippumattomuuden rohkaisemiseen. Heidän mukaansa nykypäivän julkisen hallinnon haasteita ovat monimutkaisten verkostojen johtaminen, ihmisten ja organisaatioiden välisen vuorovaikutuksen toimivuuteen luottaminen, toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen, kyky hyödyntää tehokkaammin informaatioteknologioita ja tuloksellisuuden johtamisen välineitä ja henkilövoimavarojen tehokkaamman hyödyntämisen rakentaminen lisäämällä neuvottelutaitoja ja koordinoitukykyä sekä kyky tuottaa kansalaisille osallistumiskanavia ja tukea alhaalta ylöspäin suuntautuvaa tilivelvollisuutta. Ahosen havainnot vaikuttavat loogisilta ajankohtaansa suhteutettuna. Havainnot ovat perusta ajattelulle, jossa tutkitaan tuloksellisuuden kehittymistä ja sitä, miten tuloksellisuuden tavoittelu käy ilmi hallinnossa nykyaikana. Bingham ym. tuloksista voidaan vetää johtopäätöksenä se, että uusi hallintatapa asettaa nykyaikaisesti toimivalle johdolle aikaisempaa suurempia vaatimuksia tiedollisesti ja taidollisesti.

Vaikka Suomessa valtionhallinnon siirtyminen perinteisestä julkishallinnosta (Public Administration) uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) ja edelleen hallintaan

(New Public Governance) on tapahtunut hitaasti, tosin osittain uutta hallintatapaa saavutamatta, on pitkän aikavälin tavoitteena ollut julkisen sektorin kokoa pienentämällä ja edelleen rakenteita ja ohjausjärjestelmää kehittämällä, sopeuttaa toimintaa vastaamaan aiempaa tehokkaammin nykyajan vaatimuksiin. (kts. VTV 2014, 2; www.vm.fi/vatu; VTV 2011, 11.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että julkisen hallinnon tuloksellisuuden arviointia on tutkittu laajasti. Eri teorit ovat vaikuttaneet omana aikanaan siihen, mitä toiminnan tuloksellisuudella tarkoitetaan ja mitä asioita tuloksellisuutta tutkittaessa painotetaan. Huomatavaa on kuitenkin se, että lähes poikkeuksetta kaikki tuloksellisuuden tarkastaminen kohdistuu toiminnan jälkikäteiseen (ex post) arviointiin.

2.2 Tutkimuksen tavoite ja keskeiset rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitä vaikutuksia tuloksellisuustarkastuksen havainnoilla on ollut puolustushallintoon ja sen toiminnan kehittämiseen. Pääpaino tässä selvitystyössä on erityisesti tutkia, miksi osa tehdyistä ja kirjatusta havainnoista vaikuttavat hallinnon toimintaan, ja osa ei sitä tee.

Tutkimuksen ontologisena perusolettamuksena on Carol Weissin esittämä typologia tarkastustulosten hyödyntämisestä. Toisena selittävänä tekijänä käytetään tarkastuksen vaikutuksen (impact of audit) käsitettä ja sen lähikäsitteitä, kuten moitteiden välttämisen logiikka (blame avoidance).

Tutkimuksen lähestymistapa teoreettiseen viitekehykseen on kuvattu kolmessa tutkimuskysymyksessä.

1. Miten tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia voidaan ymmärtää puolustushallinnon kontekstissa?
2. Mihin havaintoihin on Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittänyt huomiota ja miten havaintoihin on puolustushallinnossa reagoitu?
3. Onko hallinnonalan toimintaa muutettu tarkastusten perusteella ja millä tavoin?

Tutkimuksen perushypoteesi on, että tuloksellisuustarkastuksilla ei ole ollut merkittävää vaikutusta hallinnon johtamiseen ja päätöksentekoon.

Tutkimuksessa keskitytään tuloksellisuuteen soveltamisen ongelmana, jolloin tarkastelu keskittyy erityisesti tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen kompleksisuuteen. Tutkimuksen taustana pyritään selvittämään, mitä erilaisia tapoja on kuvata julkisen hallinnon tuloksellisuutta ja miten kuvaus on kehittynyt. Tuloksellisuus soveltamisen ongelmana (problem of application) tarkoittaa, että tarkastelun kohteena on se, miten toimitaan tuloksellisuuskäsityksen mukaisesti, miten tuloksellisuustieto muuntuu päätöksiksi ja miten mitattuja tuloksia käytetään tilivelvollisuuden todentamisessa sekä toiminnan kehittämisessä. Toisena näkökulmana olisi mahdollista tarkastella tuloksellisuutta etsinnän ongelmana (problem of search), jolloin keskiössä ovat ajatukset siitä, mistä tiedetään, mikä on tuloksellista, miten tuloksellisuus voidaan käsitteellistää ja miten sitä voidaan mitata mahdollisimman luotettavalla tavalla. (Vakkuri 2009, 27–30.) Havaintona aiemmista tutkimuksista on, että pääosa niistä ovat keskittyneet tuloksellisuuteen etsinnän ongelmana.

Tutkimuksen peruskäsitteitä ovat julkisen hallinnon tuloksellisuus, tuloksellisuustarkastus, tarkastuksen vaikutus ja moitteen välttämisen logiikka.

Tuloksellisuuteen liitetään usein kriteereinä tavoitteiden saavuttaminen ja taloudellisuus. Julkisen hallinnon tuloksellisuutta tarkasteltaessa kiinnostuksen kohteena on erityisesti panos-tuotos-vaikutus -suhde, jolle on olemassa erilaisia määrittämiä ja operationalisointeja, kuten 3E:n käsite (economy (taloudellisuus)- effectiveness (vaikuttavuus)- efficiency (tuottavuus)) tai valtionhallinnon tulosprisma. Kolmen E:n mallia avataan tarkemmin luvussa 3.1 ja tulosprismaa luvussa 3.2. Kiteytettynä tuloksellisuuden voidaan ymmärtää tarkoittavan oikeiden asioiden tekemistä oikealla tavalla. Julkisen hallinnon toiminnan tuloksellisuuteen liittyy aina toiminnan rahoittajiin (kansalaisiin) kohdistuva hyötynäkökulma, tuloksellinen toiminta tuottaa hyötyä ja lisäarvoa veronmaksajille. Vakkuri on kirjoituksessaan todennut tuloksellisuuden käsitteen olevan yksi tavoite määrittää julkisen toiminnan kokonaisrationaalisuutta. Tällöin usein tulkinnan välineinä käytetään termejä tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. (Vakkuri 2006, 31.)

Tuloksellisuustarkastuksesta käytetään yleisesti INTOSAI:n (International Organization of Supreme Audit Institutions) tekemää määrittelyä, joka määrittelee tuloksellisuustarkastuksen riippumattomaksi hallinnon yritysten, ohjelmien tai organisaatioiden tuottavuuden ja vaikuttavuuden tarkastukseksi, ottaen asianmukaisesti huomioon taloudellisuuden, ja jonka tavoitteena on johtaa toiminnan kehittymiseen (ISSAI 300, 2). Julkisen sektorin tuloksellisuustarkastuksille voidaan edellä olevasta määrittelystä johtaa tavoitteiksi todentaa hallinnon kyky hankkia oikeanlaatuiset resurssit oikeaan aikaan ja mahdollisimman pienin kustannuksin (taloudellisuus), saada aikaan optimaalinen suhde tuotettujen palvelujen tai muiden tulosten ja niihin kulutettujen resurssien välillä (tuottavuus) sekä kyky saavuttaa suunnitellut tavoitteet ja muut aiotut vaikutukset (vaikuttavuus). (ISSAI 300, 2–3.)

Tarkastuksen vaikutus (impact of audit) on tutkittu jonkin verran. Tutkimusten mukaan tarkastus voi vaikuttaa usealla eri tavalla. Esimerkkeinä vaikutuksista ovat norjalaisen Karen Reichborn-Kjennerudin tekemät havainnot, jotka voidaan tiivistää siten, että virkamiehet suhtautuvat tuloksellisuustarkastuksiin yleisesti positiivisella tavalla. Suhtautuminen muuttuu kuitenkin siten, että mitä korkeammalle hallinnon organisaatiossa nousee tai mitä useampaan kertaan tarkastuksen kohteena on toimittu, sitä negatiivisemmin virkamiehet suhtautuvat tuloksellisuustarkastuksiin ja niistä kirjoitettuihin raportteihin. Reichborn-Kjennerud selittää negatiivisuuden ylimmällä tasolla johtuvan siitä, että ministeriöt ovat muodollisesti tilivelvollisia, joutuen samalla johtamaan alaisiaan organisaatioita. Täten he tuntevat tuloksellisuustarkastajien häiritsevän heidän tekemäänsä ohjausta ja priorisointityötä. Ylimpien johtajien negatiivinen asenne selittyy hyvin pitkälle hänen mukaansa sillä, että he tuntevat joutuvansa ottamaan vastaan tarkastuksista tulevat moitteet. Täten tarkastuksen vaikutuksella ja moitteen välttämisen logiikalla on ainakin hänen tutkimuksensa perusteella yhteys toisiinsa. (Reichborn-Kjennerud, 2015, 29–30.)

Moitteen välttämisen (blame avoidance) logiikkaa on tutkinut mm. Christopher Hood. Hänen tutkimustensa mukaan moitteen välttäminen on tärkeässä ja keskeisessä asemassa poliittista ja institutionaalista elämää, ohjaten voimakkaasti virkamiesten käyttäytymistä. Se voi vaikuttaa positiivisella tavalla julkisen toiminnan johtamiseen, yhteistyön kehittämiseen, asiakaskeskeisyyteen ja puhtaaseen tilivelvollisuuteen. Kiteytettynä, positiivinen

moitteen välttäminen saa ihmisen työskentelemään tehokkaammin. (Hood 2011, 9.) Pahimmillaan moitteen välttämisen logiikka voi estää uusien toimintatapojen käyttöönoton niihin liittyvien mahdollisten negatiivisen vaikutusten takia. Moitteen välttäminen voi vaikuttaa innovatiivisuutta ja uuden kokeilua tukahduttavasti. Eräs voimakkaasti esiin tuleva havainto on, että media huomioi erityisesti toiminnan negatiivisia tai moitittavia asioita. Hoodin mukaan halu julkisuuden välttämiseen saattaa jopa estää tarpeelliset kehitystoimet ja käynnistää organisaation sisäiset suojatoimet päätöksentekijöitä kohtaan. Hood kutsuu median suhtautumista julkiseen hallintoon negatiiviseksi ennakkoasenteeksi tai puolueellisuudeksi (negativity bias). Hänen mukaansa median negatiivisesta ennakkoasenteesta pitkälle johtuu se, että moitteen välttämisen positiiviset vaikutukset unohtuvat ja negatiivisia asioita nousee tai nostetaan julkisuuteen. Tämä negatiivinen ennakkoasenne vahvistaa päätöksenteon ja ongelmien ratkaisujen hidastumista, jopa suoranaista vastuun pakoilua. (Hood 2011, 9–14.) Virtanen ja Vakkuri kutsuvat teoksessaan samaa näkökulmaa negatiivisuusharhan ajattelumalliksi. Heidän mukaansa median tapa tulkita julkisen toiminnan tuloksellisuutta on negatiivinen riippumatta siitä, miten tuloksellista toiminta todellisuudessa on. Harha tarkoittaa siis median ylikriittisyyttä julkista hallintoa kohtaan. (Virtanen & Vakkuri, 2016, 195; vrt. Dixon ym. 2013, 499–500.)

Tilivelvollisuus ja tilintekovastuu termeinä kuvaavat samaa asiaa, näkökulma vain on hivenen erilainen. Virtanen ja Vakkuri määrittelevät teoksessaan tilivelvollisuuden koskevan julkisessa päätöksenteossa mukana olevia henkilöitä - johtavia poliitikkoja ja virkamiehiä - jotka käyttävät julkista valtaa ja jotka ovat vastuussa julkisten interventioiden toteutuksesta, niihin liittyvien tavoitteiden saavuttamisesta ja julkisten resurssien käytöstä. Heidän mukaansa tilintekovastuu on tilivelvollisuutta kattavampi termi, joka käsittää myös ne toimijat, joille tilivelvolliset ovat velvollisia raportoimaan tekemisistään. (Virtanen & Vakkuri, 2016, 80.)

2.3 Tutkimuksen rakenne, tutkimusote ja -menetelmät

Tutkimuksen tutkimusstrategiana on tapaustutkimus. Tapaustutkimukseksi kutsutaan tutkimusstrategiaa, jossa tarkoituksena on tutkia syvällisesti vain yhtä tai muutamaa koh-

detta tai ilmiökokonaisuutta. Tapaustutkimuksessa pyritään tuottamaan valitusta tapauksesta yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa. Pyritäessä ymmärtämään ja tulkitsemaan syvällisesti yksittäisiä tapauksia, tapaustutkimuksen avulla pyritään samalla hakemaan tietoa mm. ilmiöön liittyvän toiminnan prosesseista ja sisäisistä lainalaisuuksista sellaisella tavalla, että tutkimuksen tuloksilla voidaan olettaa olevan jonkinlaista yleistettävyyttä tai siirrettävyyttä. Tapausta tutkimalla pyritään lisäämään ymmärrystä rajatusta ilmiöstä pyrkimättä kuitenkaan yleistettävään tietoon. (KvaliMOTV, viitattu 10.5.2017.)

Tutkimuksen arviointikriteereinä ovat toiminnan tuloksellisuus ja tuloksellisuustarkastusten vaikutus.

Tutkimus on empiirinen ja selittävä tutkimus, jossa pyritään VTV:n aineiston avulla arvioimaan missä määrin tuloksellisuustarkastusten havainnot ovat vaikuttaneet hallinnon alan johtamiseen. Tarkastushavainnot pyritään tulkitsemaan informaatiotulkinnan (tulkintaproblematiikan) avulla, kuvaamalla ongelma, mitä sille on tehty ja miten tuloksia on mitattu.

Tutkimusote on kvalitatiivinen. Kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan kohteena olevaa asiaa tai kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisella tavalla. Hirsjärvi ym. (2009, 161) toteavat, että kvalitatiivisella tutkimuksella saadaan yleensä aikaan vain ehdollisia selityksiä aikaan ja paikkaan sidottuna. Kuitenkin lähtökohtana kvalitatiivisessa tutkimustavassa on todellisen elämän kuvaaminen, joten kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tutkimuksen tavoite kiteytettynä on ennemmin pyrkimys löytää tai paljastaa tosiasioita, kuin todistaa jo olemassa olevia väittämiä.

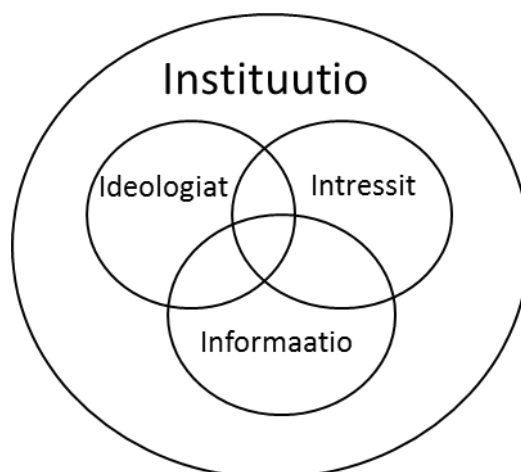
Tutkimuksen tutkimusasetelma on kuvaileva ja intensiivinen. Tutkimusasetelma tarkoittaa sitä suunniteltua ja toteutunutta tapaa, jolla tutkimusaineistoa kerätään ja tulkitaan. Tutkimusasetelma perustuu tutkijan ajatukseen siitä, millaisella aineiston keruulla ja analysoinnin operaatioilla tutkimusongelma kyetään ratkaisemaan. Intensiivisissä tutkimusasetelmissa tutkitaan yhtä tai pientä määrää tapauksia hyvin monipuolisesti ja perusteellisesti, ilman että tarkasteltavia piirteitä olisi ennalta määrätty. Kuvailevassa asetelmassa

vaatimuksena on, että valittu aineisto antaa luotettavan yleiskuvan kohteena olevasta todellisuudesta. Tällöin joudutaan pohtimaan aineiston kattavuutta, tilastollista edustavuutta ja riittävää vaihtelua. Taustalla vaikuttaa tutkijan teoria siitä, mikä tutkittavassa ilmiössä tai tapahtumassa on olennaista ja tärkeää. (Aaltola & Valli 2007, 74–80.)

Tutkimuksen pääkäsitteet ovat julkisen hallinnon tuloksellisuus ja tuloksellisuuden tarkastaminen. Tehtyjä haastatteluja tutkitaan sisällönanalyysin avulla. Peruslähestymistapa on deduktiivinen, mutta aineiston tutkimuksessa hyödynnetään myös induktiivista lähestymistapaa.

Tutkimusaineiston tulkinnessa hyödynnetään Carol Weissin esittelemää typologiaa. Weiss kuvasi alun perin seitsemän erilaista tutkimustiedon hyödyntämisen tapaa. Näitä olivat lineaarinen malli, probleeman ratkaisumalli, interaktiivinen malli, poliittinen malli, taktinen malli, valistava malli ja intellektuaalinen malli. Myöhemmässä tutkimuksessa tämä erottelu on pelkistynyt kolmeen tiedon hyödyntämisen tapaan; päätöksentekoa tukevaan (instrumentaalinen) malliin, sivistävään (käsitteellinen) malliin ja poliittiseen (symbolinen) malliin. (Weiss 1979, 427–430.)

Tuloksellisuustarkastuksen arvosidonnaisuutta voidaan ymmärtää hänen esittämänsä "4 I:n mallin" avulla.



KUVIO 1: 4 I:n malli tulosten aiheuttamien ristiriitojen ymmärtämiseksi (mukaillen Weiss 1995, 575)

Intressit näkyvät tarkastustuloksiin suhtauduttaessa oman edun tavoitteluna ja ideologia moraalisisina, eettisenä ja normatiivisina asenteina ja toimintaperiaatteina. Ihmiset tulkitsevat vastaanottamansa informaation ideologiansa mukaisesti. Intressit muotoutuvat kunkin hallitseman tiedon ja tarpeiden perusteella ja ideologia täsmentyy yhteisöstä tulevan palautteen avulla. Nämä kolme I:tä realisoituvat erilaisina kombinaationa organisaation neljännen ”I:n” eli institutionaalisuuden (kulttuuri ja säännöt) luomassa järjestyksessä. (Weiss 1995, 574–579; 1998a, 42–43.)

Varhaisessa teoksessaan Weiss nimeää viisi merkittävintä arviointitulosten hyödyntämisen esteenä olevaa tekijää. Hänen mukaansa esteenä on ensimmäisenä tarkastajan epä tietoisuus omasta roolistaan tulosten hyödyntämisessä. Toisena tekijänä on organisaation halu vastustaa muutosta. Kolmantena tekijänä vaikuttaa tulosten riittämätön levittäminen. Neljäntenä estävänä tekijänä on kuilu tarkastushavaintojen ja yrityksen nykyisen tai suunnitellun toimintamallin välillä ja viidentenä syynä arviointien taipumuksilla osoittaa vähän tai ei ollenkaan positiivista vaikutusta arvioidussa toiminnassa. (Weiss 1972, 110.)

Myöhemmin hän on ryhmitellyt nämä arvioinnin tulosten käytettävyyteen vaikuttavat tekijät neljään eri luokkaan. Ensimmäistä luokkaa hän kutsuu arviointitulosten instrumentaaliseksi käytöksi, jossa arvioijan tuloksia hyödynnetään päätöksenteon perustana. Tällöin edellytyksenä hyödyntämiselle on se, että tarkastajien työ on hyväksyttävää. Toisessa luokassa tarkastustuloksia hyödynnetään paikallisesti, jolloin tarkastajan havainnot tuovat organisaation henkilöstölle uusia näkökulmia tai vaihtoehtoja. Kolmantena mahdollisuutena on tarkastuksen tulosten käyttö jo tiedettyjen ongelmien tai muutostarpeiden esiintuojana, jolloin niihin on helpompaa puuttua. Neljäntenä vaihtoehtona on arvioinnin tulosten vaikutus muihin vastaaviin tilanteisiin, jolloin tehtyjä havaintoja kyetään hyödyntämään muualla kuin varsinaisessa tarkastuksessa. (Weiss 1998b, 23–24.)

Weissin ajattelua täydentää Barbara Czarniawskan esittämä kritiikki julkisen toiminnan arviointia kohtaan. Czarniawskan² mukaan arviointeja käytetään vähiten toiminnan pa-

² Czarniawska esittelee teoksessaan (2004, 101) luettelon arviointien käytön yleisyydestä. Hän viittaa Evert Vedungin teokseen luetellessaan arviointien käyttöä johtamisessa. Vedungin tutkimuksen mukaan

rantamisen työkaluna ja eniten rituaalinomaisena tapahtumana. Hänen mukaansa arvioinnit ovat tuomittuja epäonnistumaan, jos niitä ei suunnata oikein tai arviointitietoa tuotetaan arviointiongelmiaan sopimattomilla tavalla. Hänen mukaansa yksi arvioinnin sivuvaikutuksista on, että se voi vakauttaa uudistuksen tarkoituksena esineellistämällä sen. Tarkastuksen yhteydessä uudistajat aina väittävät että tuloksia on liian varhaista nähdä. Uudistajien mukaan tulosten löytäminen on mahdollista joskus tulevaisuudessa. Tämä tulosten siirtäminen eteenpäin tuo mahdollisuuden, että alkuperäiset tavoitteet käyvät vanhanaikaisiksi. Teoksessaan Czarniawska toteaa uudistajien ehkä luottavankin tähän, tällöin uudistuksen alkuperäiset syyt ja tavoitteet saattavat muuttua merkityksettömiksi. (Czarniawska 2014, 101–102.)

3 TULOKSELLISUUDEN TEORIA JA TULOKSELLISUUSTARKASTUSTEN PROBLEMATIIKKA

NPM:n (New Public Management) käsitteiden käyttöönoton yhteydessä pyrittiin hakemaan tehokkuutta yksityisen sektorin, teollisuuden ja liiketalouden ajattelumallien ja toimintatapojen puolelta. Uuden julkisjohtamisen mukaisia organisointitapoja olivat kehysbudjetointi, virastojen taloudellisen itsenäisyyden korostaminen, toimintojen yhtiöittäminen, vallan siirto kunnallisessa päätöksenteossa luottamushenkilöiltä virkamiehille ja ulkoistaminen. (Hakari 2013, 91.)

NPM:n yksi suurimmista tavoitteista oli julkisjohtamisen kustannusten vähentäminen, jota kutsuttiin taloudellisuudeksi, ja tehokkuuden kasvattaminen. Näitä vaikutuksia haettiin yksityistämällä toimintoja tai tehostamalla hankintojen kilpailutusta. Tällöin usein unohdettiin tehokkuuden lisäämisessä sen jakautuminen kahteen eri luokkaan. Tuotannollisen tehokkuuden lisääminen merkitsee tuotoksen määrän kasvua käytettyihin panoksiin verrattuna tai saman tuloksen aikaansaamista aiempaa pienemmällä panoksella. Allokatiivinen tehokkuus taas tarkoittaa sitä, että julkisten palvelujen jakelu tuottaa mahdollisimman

Ruotsissa arviointia käytettiin vähiten parantamisen työkaluna, toiseksi vähiten opetustarkoituksiin, kolmanneksi vähiten oikeuttamaan jotakin, neljänneksi vähiten muutoksen perustana ja eniten taktikointiin sekä rituaaleina.

suurta tyytyväisyyttä kansalaisissa. Haasteellisuutta tuloksellisuuden tarkastuksessa aiheuttaa se, että allokatiivinen tehokkuus koostuu pääasiassa erilaisista arvoista, joten sen arviointi on hankalaa ja arvioinnin tulokset tulkinnanvaraisia. Tästä syystä toiminnan tai tulosten suorituskkyä usein mitataan tuotannollisen tehokkuuden mittareilla. (Bovaird & Löffler 2003, 90.) Sinällään julkishallinnon tuloksellisuutta ja tehokkuutta on tutkittu monipuolisesti ja kattavasti.

3.1 Julkisen hallinnon tuloksellisuus monitulkintaisena ilmiönä

Yleisesti julkisen hallinnon päämääränä on sen toiminnan onnistuminen. Toiminnan onnistuminen voidaan kiteyttää kahteen periaatteeseen; tehdään oikeita asioita ja tehdään asioita oikein. Meklin on määritellyt julkisen hallinnon tuloksellisuutta osuvasti siten, että tuloksellisuus edustaa ylintä päämäärää, johon rationaalisesti toimivan julkishallinnon pitäisi pyrkiä. Hänen mukaansa tuloksellisuus tarkoittaa toiminnassa onnistumista, hyvyyttä ja menestystä. Se, miten julkisen talouden tuloksellisuutta mitataan, tulkitaan tai arvioidaan, perustuu siihen mitä ilmiötä tai asiaa milloinkin pidetään onnistumisen, hyvyyden ja menestyksen merkinä. Meklinin mukaan onnistumista kuvaavana terminä voi olla tuloksellisuus, mutta myös jokin muu käsite, esimerkiksi laatu, tehokkuus tai taloudellisuus. (Meklin 2009a, 35.)

Monitulkintaisuus johtamisessa tulee esille jo siinä, että julkisessa taloudessa rahaprosessi (rahat) ja reaali prosessi (toiminta) eivät suoraan ole yhteydessä toisiinsa. Meklin kutsuu kirjoituksessaan tätä yhteyden puuttumista verorahoitteiseksi toiminnaksi. Verorahoitteisen toiminnan vastakohtana on yritysmaailmassa vallitseva markkinarahoitteinen toiminta, jossa suorite saa aikaan sitä vastaavan tulon ja menon reaali- ja rahaprosessien ollessa toisiinsa suoraan liittyneitä. Liike-elämässä pyritään tuottamaan voittoa ja laskeaan voiton määrällä tuloksellisuutta. (Meklin, 2009a, 37.)

Julkisessa toiminnassa siis suora liitos raha- ja reaali prosessin välillä puuttuu. Julkisen toiminnan ei tule lähtökohtaisesti tuottaa voittoa ja pääosa toiminnasta katetaan verorahoilla. Tämän vuoksi eivät tavanomaiset toiminnan ja talousprosessien kuvaajat, kuten kirjanpito ja tilinpäätös, kerro toiminnasta ja sen onnistumisesta kaikkea. Onnistumisen -

tuloksellisuuden - arviointiin tarvitaan ulkoista tarkastusta, jotta toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus voidaan varmentaa. Tilivelvollisuus- ja vastinetta rahoille -ajattelutapojen ansiosta julkisyhteisöille on tärkeää osoittaa toiminta tulokselliseksi. Tuloksellisuustarkastuksen merkitys on julkiselle hallinnolle suurempi kuin yksityissektorilla, jossa toiminnan tavoite on voiton tuottaminen. Julkisorganisaation tuloksellisuus koostuu kirjallisuuden mukaan yleisesti tuottavuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta. Tuloksellisuuskäsitteen avulla pyritään siis ensisijaisesti vastaamaan siihen, tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asioita oikein. (Meklin 2009a, 37–38; Vedung 2000, 19–20.)

Julkisen toiminnan tuloksellisuutta perusteeltaan monitulkintaisena ilmiönä kuvaa se, että sitä joudutaan tulkitsemaan korvikkeiden, siis niiden käsitteiden avulla, joilla toiminnan tuloksellisuutta ilmoitetaan. Kysymykseen tehdäänkö asioita oikein, vastaukseen liittyvät käsitteet tuottavuus ja taloudellisuus. Organisaation toiminnassa on aina olemassa dysfunktion mahdollisuus. Asioita voidaan tehdä taloudellisesti ja tuottavasti, mutta ne voivat olla kokonaisuudelle tarpeettomia. Kysymykseen liittyy myös vaikuttavuuden käsite, joka kuvaa, miten tehtävän toteuttaminen vaikuttaa kansalaisiin ja koko yhteiskuntaan.

Taloustieteessä tuottavuus määritellään tuotosten ja panosten suhteeksi. Tuottavuus ei ota huomioon, tehdäänkö oikeita tai järkeviä asioita, vaan huomio on tuotannontekijöiden käytön tehokkuudessa. Taloudellisuutta kuvataan pyrkimyksenä tuottaa samoilla kustannuksilla mahdollisimman paljon suoritteita tai pyrkimyksenä tuottaa samat suoritteet mahdollisimman pienin kustannuksin. Julkisen sektorin tuottamien palvelujen arvoa mitataan yleensä niihin käytettyjen panosten ja resurssien arvolla, välittämättä usein niillä saatujen tuotosten tai vaikutusten arvosta yhteiskunnalle, siis vaikuttavuudesta. (Tuomala 2009, 23.) Julkisen toiminnan taloudellisuus ja tuottavuus ovat molemmat suhteellisia käsitteitä, ne edellyttävät vertailuasetelmaa, joten myös tämä osaltaan vaikuttaa asian tulokinnan monimutkaisuuteen. Historiallista näkökulmaa julkisen hallinnon tuloksellisuuden määrittelyjen kehittymiseen voidaan hakea 1980-luvun organisaatiotutkimuksesta. Tällöin tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liitettiin kirjallisuudessa käsite rationaalisuus. Rationaalisuutta kuvaa julkisessa taloudessa hallinnon toiminta vaikuttavasti. Vaikuttavuuden ongelmaa ja monitulkintaisuutta lisää se, minkä laatuiseksi julkisen organisaation toiminnan tärkeät alueet ja tavoitteet määritellään. (Vakkuri 2009, 11–12.)

Usein vaikuttavuus määritellään tavoitteiden saavuttamisen asteena tai se voidaan termiinä samaistaa vaikutukseen. Vaikuttavuus voi myös olla julkisen organisaation kykyä aikaansaada vaikutuksia. Tästä esimerkkinä on Meklinin määrittely tuloksellisuudesta julkisessa toiminnassa. Hänen mukaansa rajalliset voimavarat on pyrittävä käyttämään mahdollisimman hyvin kansalaisten rajattomien tarpeiden tyydyttämiseksi. Toisin sanoen toiminnan on oltava taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa. (Meklin 2009a, 50.)

Mikäli vaikuttavuus samaistetaan vaikutukseen, verrataan tällöin eroa toimimisen ja toimimattomuuden välillä. Tämän eron todistaminen on usein mahdotonta. Tällöin pitäisi ensiksi todentaa toiminta ilman interventiota ja sen jälkeen intervention tapahduttua. Tämä havaittu ero tulisi mitata ja arvioida tehdyn toimenpiteen vaikuttavuus. Vaikuttavuus voidaan myös tulkita tavoitteiden ja odotusten toteutumisen asteeksi tai kyvyksi aikaansaada vaikutuksia. Vaikuttavuuden monitulkintaisuutta lisää, jos sitä on tarve määrittellä joko yhteiskunnan tai yksilön näkökulmasta. Nämä määrittelevät tavoitteet voivat olla osin ristiriidassa. Julkisessa hallinnossa resurssien käyttö, vaikuttavuuden hakeminen, voidaan mieltää investoinnin kaltaiseksi toimeksi, kuten annettava koulutus, jossa tulokset ovat usein huonosti ja vasta pitkän ajan kuluttua mitattavissa. Mitattaessa vaikuttavuutta, siinä on otettava huomioon myös arvio mitattavan ilmiön pysyvyyden vaikutuksesta.

Kirjallisuudessa (kuten VM 2006, 29–30) julkisen hallinnon tuloksellisuutta lähestytään yleensä organisaatioiden ja tuloksellisuusajattelun kehityksen kautta. Vakkurin määritelmän mukaan, julkishallinnon tuloksellisuus kokonaisrationaalisuuden teorian kautta tulkittuna, on ajatus julkishallinnon toimintajärjestelmästä, toimintapolitiikasta tai organisaatiosta, joka kykenee vastaamaan kaikkiin sille asetettuihin odotuksiin parhaalla mahdollisella tavalla ja käyttämään samalla hallussaan olevia voimavaroja optimaalisesti. Julkistaloudessa tuloksellisuus esiintyy eri tavalla kuin yksityisellä sektorilla. Liike-elämässä tuloksellisuutta kuvaa toiminnan tulos, osoitettu voitto. Julkisessa taloudessa tuloksellisuuteen liittyy tulosajattelu ja se, mitä tuloksellisuus on toiminnassa. Julkisessa toiminnassa tuloksellisuutta tulkitaan ilmiönä, käyttämällä korvikkeita, käsitteitä, joiden

avulla toiminnan tuloksellisuutta pyritään ilmoittamaan. Tämä tuloksellisuuden ilmiö lisää monitulkintaisuutta. Haastavaa on määrittää yksiselitteisesti, mitä osaa tuloksellisuudesta käytettävä mittari kuvaa ja mitä ominaisuutta sillä mitataan. (Vakkuri 2009, 15.)

Miten julkisen hallinnon tuloksellisuuden monitulkintaisuus näkyy viime vuosikymmenien aikana tapahtuneessa kehityksessä? Talouden perussääntö vaikuttaa edelleen julkisen talouden tuloksellisuuden selvittämisen ongelmassa. Pääosin verovaroin rahoitettua toimintaa ei voida tulkita pelkän tuloksen, kannattavuuden, perusteella. Peruslähtöisesti verovaroin kustannetun julkisen toiminnan ei tulisi tuottaa voittoa. Tuloksellisuus julkisessa hallinnossa on toiminnan suhdeluku, johon vaikuttavat taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Toiminnan vaikuttavuuden määrittely on kaikkein monimutkaisinta. Kysymykset siitä, tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asioita oikein, ovat tuloksellisuutta arvioitaessa taustalla koko ajan. Samalla tavalla vaikuttaa kysymys siitä, minkä suhteen arvioidaan toiminnan vaikuttavuutta. Tätä tuloksellisuuden mittaamisen ongelmaa on pyritty lähestymään kehittämällä erilaisia tuloksellisuuden jäsentämismalleja. Niiden kehittymistä arvioitaessa nousee esiin asiakaskokemuksen ja asiakasnäkökulman kehittyminen ja niiden vaikutus arvioon toiminnan tuloksellisuudesta. Samalla tavalla on muuttunut, osin tulosohjauksen myötä, tarve toiminnan tulosten raportoinnista ylöspäin ja tuloksellisuuden arvioinnista saatuihin tulostavoitteisiin verrattuna. Tuloksellisuuden monitulkintaisuus säilyy edelleenkin esillä, sitä joudutaan edelleen arvioimaan korvikemittaristolla, suoraa mittaria on vaikea löytää. (Weiss 1998b, 30–32; vrt. Virtanen & Vakkuri 2016, 20–22.)

Tuloksellisuuden ja sitä kuvaavan informaation monitulkintaisuutta voidaan lähestyä myös 3E:n mallin avulla. (kts. Meklin 2009a, 35–38.) Mallin kuvaaja on kuviossa 2.

hyötyjä asukkaille. Vaikuttavuus voi tällöin olla poliittisen asennoitumisen ja strategisen johtajuuden osoitin. Toiminnan vaikuttavuudella on myös suora kytkentä tarpeisiin, voidaan puhua asiakasvaikuttavuudesta, jolloin kyseessä on asiakkaiden tarpeiden täyttäminen. Julkisessa palvelutuotannossa on runsaasti palveluja, julkishyödykkeitä, joiden laatua ei voida suoraan mitata, muun muassa usein on vaikeaa määrittää palvelulle suoraan asiakasta tai käyttäjää. Vaikuttavuuteen liittyy myös julkishallinnon toimintamalli, jossa organisaation toiminnan lähtökohdaksi muodostuvat sille asetetut tavoitteet. Julkishyödykkeet ovat usein miten kaikille yhteisiä asioita, niiden käytön rajaaminen on vaikeaa, joten voidaan puhua toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tuotetun suoritteiden tai palvelun vaikutusta voidaan täten arvioida lähinnä tarpeiden tyydyttämisen kautta. Taloudellisuus on tässä kontekstissa reaali-prosessin käsite. Rahaprosessissa taas taloudellisuus lasketaan kaavalla kustannukset jaettuna suoritteella. Asian monitulkintaisuutta lisää palvelutuotannon edullisuuden näkökulma, joka ei ole sama kuin käyttäjälle koituva edullisuus. Käyttäjälle koituva edullisuus voidaan yleensä laskea arvona euroa per suorite. Palvelutuotannon edullisuuden näkökulmana voidaan pitää arvoa euroa per capita, rahoituksen näkökulmaa, siis sitä, kuinka paljon rahoittajalle tulee palvelu maksamaan. Kannattavuutta arvioitaessa joudutaan arvioimaan sekä raha- että reaali-prosessia, koska julkishallinnossa kustannus tarkoittaa tuotannon tekijöiden aiheuttamaa taloudellista rasitetta. Julkinen palvelu hinnoitellaan yleensä muuten kuin kustannusperusteisesti. Yksi vaikuttava paradoksaalinen mahdollisuus on toimia tehokkaasti ja taloudellisesti tekemällä vaikutuksiensa kannalta tai tarpeisiin suhteutettuna vääriä asioita. Toiminnan oikeellisuuden (siis vaikuttavuuden) arviointi jälkikäteen lisää sen monitulkintaisuutta. (Vakkuri 2009, 16–17.)

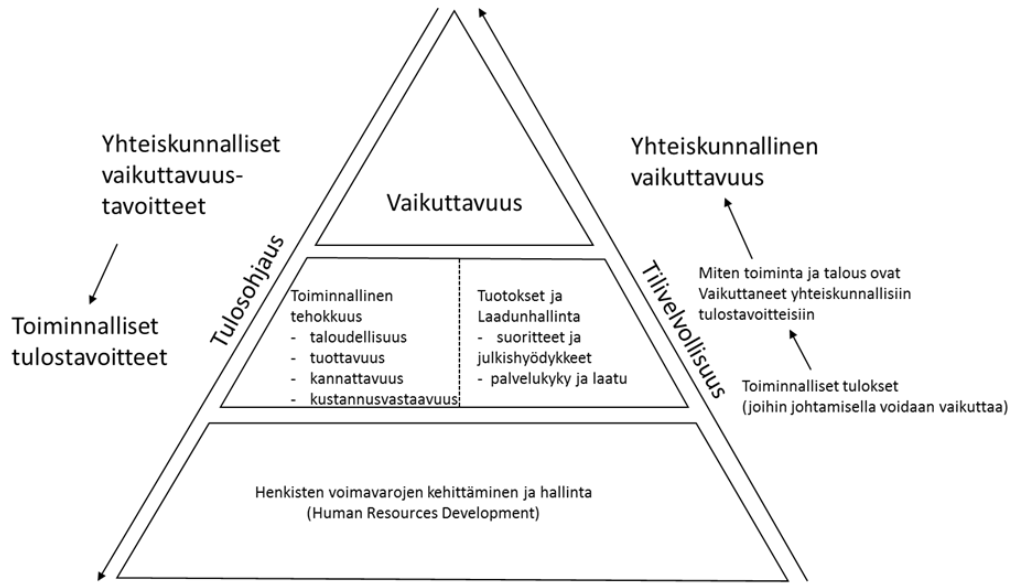
Yhtenä näkökulmana tuloksellisuuden monitulkintaisuuden ongelmaan on Bovaird & Löffler (2003, 69) teoksessa kerrottu esille alun perin Minzbergin esittämä kritiikki julkisen hallinnon tuloksellisuuden tavoitteiden asettamisesta, jota Minzberg kutsui suunnittelufetisismiksi. Tämän kritiikin mukaan tavaksi on muodostunut, että kaikilla julkisen hallinnon osilla tulee olla oma strategiansa. Näiden strategioiden toteutumista joudutaan valvomaan ulkopuolelta tai ne tulee sitoa sellaisiin tuloksellisuuden tavoitteisiin, joilla saavutuksia voidaan valvoa. Tämä kuvattu ilmiö voi lisätä osaltaan toiminnan tuloksellisuuden määrittelyn ongelmallisuutta.

3.2 Tuloksellisuus valtionhallinnossa

Kirjallisuudessa on useimmiten käytetty lähestymistapana valtionhallinnon tuloksellisuuden tarkastelua sen jäsentämisen kehittymisestä 1980-luvulta alkaen³. Valtionhallinnossa valtionvarainministeriön tuloksellisuuden jäsentämismallissa vuodelta 1988 tuloksellisuus nostetaan suoranaisesti onnistumista tarkoittavaksi käsitteeksi. Sen välittömiä alakäsitteitä ja toistensa vieruskäsitteitä olivat tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Tässä viitekehyksessä liitettiin organisaatioiden sisäinen tehokkuus ulkoiseksi tulokseksi. Vaikuttavuus tarkasteltiin tavoitteiden saavuttamisen mittaamisena, ei niinkään mitä vaikutuksia palvelujen käyttäjässä havaittiin. Mallin perustana oli horisontaalinen ohjelmamalli. Malli perustui edellisessä kappaleessa kuvattuun kolmen E:n malliin.

Vuonna 2003 valtiovarainministeriö julkaisi uuden tuloksellisuuden jäsentämismallin, tulospriaman, joka on käytössä edelleen valtionhallinnossa. Mallissa liitettiin toisiinsa tuloksellisuuden laskentatoimi ja tuloksen raportointi, esittämällä tilivelvollisuuden käsite ja tekemällä laskennasta ja raportoinnista toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin väline. Prismaan liittyviä perustapoja ovat organisaation tulosohejaus ylhäältä alaspäin ja tilivelvollisuus alhaalta ylöspäin. Tulospriama selitteineen on kuviossa 3.

³ Kunnallinen työmarkkinalaitos julkaisi tuloksellisuuden arvioinnin suosituksensa 1989. Valtionvarainministeriön jäsentämismalliin lisättiin arvioinnin näkökulma. Mallin mukaan oli kyettävä arvioimaan mitä itse tehdään ja tätä kautta kehittämään tarvittavia ominaisuuksia. Vuonna 2000 julkaistiin kunnallisen työmarkkinalaitoksen suositus tuloksellisuuden arvioinnista. Malli perustui BSC (= balance score-card) malliin, jonka Kaplan ja Norton esittelivät vuonna 1996. Mallin yksi merkittävin ero aiempiin malleihin oli organisaation vision ja strategian nostaminen koko organisaation tavoitteiksi. Vuonna 2001 tuli käyttöön Eurooppalainen laatupalkintomalli. Laatupalkintomallissa johtajuus, organisaation toimintatavat ja kumppanuuksien hoitaminen saivat aikaan hyvän tuloksen. Tuloksissa suurin painoarvo on asiakastuloksilla, joten asiakaskokemukset ovat vaikuttavin osa-alue. Innovatiivisuutta ja organisaation oppimista painotettiin selvästi enemmän aiempiin jäsentelyihin verrattuna.



KUVIO 3: Valtionhallinnon tulosprisma (mukaiillen VM 2015 ja Meklin 2009a)

Pentti Meklin on analysoinut monipuolisesti tulosprisman sisältöä ja käsitteistöä. Hänen tulkintansa mukaan tuloksellisuuden perustana on kuvion mukaisesti henkilöstö. Toimintana tätä voidaan kutsua henkilöstövoimavarojen johtamiseksi ja kehittämiseksi tai kuvion mukaisesti henkisten voimavarojen hallinnaksi ja kehittämiseksi. Kuvion keskiössä ovat toiminnallisen tehokkuuden alakäsitteiksi sijoitettuina tuloksellisuus, taloudellisuus ja tuottavuus verorahoitteisessa toiminnassa. Kannattavuus ja kustannusvastaavuus ovat markkinarahoitteisen toiminnan, kuten liiketoiminnan ja maksullisen toiminnan, kuvaajia. Toiminnallinen tehokkuus on siis mallissa tuloksellisuuden alakäsite ja aiempien mallien tuloksellisuuden alakäsitteet jäävät sen alakäsitteiksi. Keskiosaan on sijoitettu myös tuotosta ja toiminnan laatua kuvaavia käsitteitä. Toiminnalla tavoitellaan ensikädessä yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Kuvion sivut havainnollistavat tulosohjausta. Vasen puoli on ohjausta, joka tapahtuu etukäteen (ex ante) ja kuvion oikea reuna kuvaa jälkikäteen tapahtuvaa tilivelvollisuutta aikaansaannoksista (ex post). Meklin olettaa prisman kuvaavan ohjauksen kahta näkökulmaa, valtion organisaatiotasoa ja tavoitteiden hierarkiaa. Tästä johtuen ovat kuviossa päätöksentekijät ylimpänä ja toimintaa toteuttavat virastot ja laitokset alimpana. Tavoitteet ovat jaettu kahteen osaan, ylimpänä ovat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja alimpana organisaatioiden toiminnalliset tulostavoitteet. Meklinin mukaan tilivelvollisuuteen perustuva raportointi viittaa rapor-

tointiin virastojen ja laitosten tuloksellisuudesta. Virastojen ja laitosten tehtävänä on edistää yhteiskunnallista vaikuttavuutta, ja niiden on raportoitava omista vaikutuksistaan siihen. (Meklin 2009a, 44.)

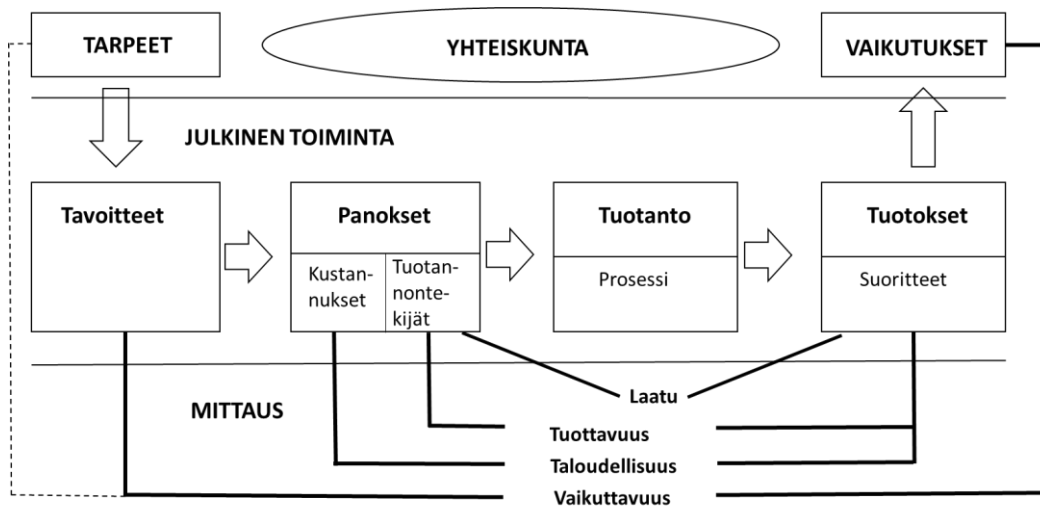
Antti Karila on tutkimuksessaan esittänyt tulkinnan tulosprismasta, havaiten myös siinä monitulkintaisuutta. Hänen tulkintansa mukaan tulosohjaus on prisman tasoihin jaettuna. Hänen mukaansa tasojen välistä hierarkkista suhdetta korostaa kyseisen mallin pyramidirakenne. Täten tulosprisman kautta voidaan kuvata ja analysoida tulosohjausketjua niin, että päämies-agentti -suhteet voidaan nähdä ohjaustoiminnan kautta realisoituvina tuloksina ja tavoitteina. Näitä tuloksia ja tavoitteita koskeviin informaatiovirtoihin ja ohjausprosesseihin vaikuttavat poliittiset ja hallinnolliset intressit. Tulosohjauksen toteuttamisen periaatteet kirjataan tulossopimukseen ja ne voidaan nähdä tuloksia edellyttävän päämiehen ja tuloksista vastaavan toimijan suhteessa koskien tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta. (Karila 2009, 6.)

Jussi Kivistö (2007) on väitöskirjassaan todennut agenttiteorian olevan osa rationaalisen valinnan teoriaa. Agenttiteorian perusoletuksena on kahden toimijan, päämiehen ja agentin keskinäinen epäluottamus ja pyrkimys oman valtansa maksimoimiseen. Julkiseen hallintoon suhteutettuna teoria ei huomioi päämiehen tavoitteiden lainmukaisuutta tai vaikutusta agentin toimintamahdollisuuksiin tai -edellytyksiin. Markkinataloudessa mahdollisuus vetäytyä vapaasti sopimuksista tosin korjaa tätä puutetta. Julkisella sektorilla poistumismahdollisuus on huomattavasti rajatumpi tai jopa kielletty lailla. Samalla hän toteaa, että teorialla ei voida selittää tulosohjausperiaatteen toteuttamista, sillä tulosohjaus ei edellytä agenttisuhteen olemassaoloa. Sen sijaan teoriaa voidaan hyödyntää tulosohjauksen sisällöllisessä analyysissä ja sen onnistumisen arvioinnissa.

Kaikki edellä kuvatut tulkinnat perustuvat ajatukseen alaisen tilivelvollisuudesta päämiehelle. Ne eivät kuitenkaan kokonaan kykene selittämään valtionhallinnon pyrkimystä tuloksellisuuteen.

Tarkasteltaessa valtionhallinnon tuloksellisuutta tulee ajattelun lähteä liikkeelle koko hallintoa ohjaavan valtiovarainministeriön ohjeista (kuten VM 2006). Valtiovarainministeriön (VM) mukaan tuloksellisuuteen liittyviä keskeisiä kysymyksiä ovat päätöksenteon

tietoperustan riittävyys, strategisen ohjauksen vahvuus, resurssien oikea kohdentaminen, kunnan organisaation toimivuus, palvelurakenteiden ja -verkon tarkoituksenmukaisuus, hankintatoimen tehokkuus sekä työelämän laadun ja osaamisen kehittäminen. Hanke-ehdotuksessaan vuodelta 2003 VM esittää käynnistettäväksi hanketta ”Tuottavuus ja työelämän laatu”. Kyseisessä ehdotuksessa VM esittää tuottavuuden ja tehokkuuden kehittämiskohteita, joissa tuodaan esille tuloksellisuuden näkökulmat. Kehittämiskohteet ovat kuviossa 4.



KUVIO 4: Tuloksellisuuden näkökulmat (VM 2003, 22 mukaisesti).

Kuviossa yhteiskunnan tarpeet antavat tavoitteet julkiselle toiminnalle, jonka tuloksellisuutta haetaan ja aikaansaatuja vaikutuksia myös arvioidaan jälkikäteen. VM:n mukaan tuloksellisuus on kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite, joka sisältää tuottavuuden ja vaikuttavuuden sekä panosten, tuotantoprosessin ja tuotosten osalta myös laadun. Sen mukaan tuottavuus ja tehokkuus ovat osa organisaation tuloksellisuutta. Tehokkuus on tuotosten ja panosten suhdetta kuvaava luku, tuottavuuden käänteismitta. Tehokkuudella voidaan tarkoittaa sitä, että toimitaan mahdollisimman hyvin ja käytetään voimavaroja oikein. Kustannuksina ilmaistusta tuotosten ja panosten suhteesta käytetään myös termiä taloudellisuus, jota kuvataan yleensä yksikkökustannuksina (suorite- tai tuotekustannus). VM:n määrittelyn mukaan vaikuttavuus on palvelun aikaansaama muutos tavoitteeksi asetetussa asiassa (esim. hoidon vaikutus potilaan terveydentilaan). Tehokkuus on vaikuttavuus suhteessa panoksiin (kustannusvaikutta-

vuus). Tehokkuutta käytetään myös kuvaamaan tarkasteltavan yksikön tuottavuuden tason suhdetta tuottavimpaan yksikköön. VM:n ohjeen mukaan laatu kuvaa tarkasteltavan kohteen ominaisuuksia tai haluttavuutta. Tuloksellisuuden yhtenä osana tulee ottaa huomioon toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttaminen, jonka seurauksena VM:n mukaan on vaikuttavuus. (VM 2003, 22–23.) VM:n ohje vuodelta 2006 kiteyttää tuloksellisuuden ajatukseen, jossa tuloksellisesti hyviä tuloksia ei voi saavuttaa pelkkien tavoitteiden saavuttamisella, mikäli resursseja on käytetty tuhlailevasti tai tehottomalla tavalla. (VM 2006, 7.) Tämä ajattelu on täysin yhtenevä VTV:n tuloksellisuuden tulkinnan kanssa. (Haastattelu B.) Edellä olevaa tulkintaa täydentää Bouvairdin ja Löfflerin teoksessaan (2003, 71) kuvaama havainto siitä, että julkisen sektorin organisaatioiden tulisi kyetä tekemään monipuolisesti yhteistyötä muiden organisaatioiden ja eri sektoreita edustavien organisaatioiden kanssa, jotta ne voisivat olla tehokkaita.

Edellä kuvattujen mallien mukaisesti tuloksellisuus valtionhallinnossa ymmärretään tässä tutkimuksessa, mukaillen Meklinin (2009a, 47) tekemää luokittelua siten, että julkinen hallinto pyrkii onnistumiseen tai menestymiseen toiminnassaan. Onnistumista ja hyvää toimintaa kutsutaan tällöin tuloksellisuudeksi. Kuten Meklinkin toteaa, termejä käytetään monella eri merkityksellä, johtuen osin suomenkielisten vastineiden rajallisista merkityksistä. Tästä esimerkkinä on VM:n (2006, 66) toiminnallisen tehokkuuden termi, sisältäen käsitteet taloudellisuus, tuottavuus ja voitollisuus. Markkinarahoitteisessa toiminnassa tuloksellisuuden määrittäminen on helppoa, se on laskettavissa olevaa kannattavuutta. Kuten Meklin toteaa, verorahoitteisen toiminnan tuloksellisuutta kuvaa julkisen hallinnon kyky tuottaa lisäarvoa, mutta lisäarvon määrän mittaaminen on ongelmallista. (2009a, 47.) Julkisen toiminnan tavoitteena on tuottaa hyötyä yhteiskunnalle, jonka hyödyn mittaaminen lisää asian moniselitteisyyttä. Kuten VM ohjeissaan toteaa, toiminnan tuloksellisuutta on tuottaa enemmän suoritteita samalla rahamäärällä, kuitenkin tuhlaamatta resursseja. (VM 2006, 7.) Julkisen hallinnon suoritteet ovat usein palveluja, joita ei voida tehdä varastoon, joten julkishallinnon tuotantolinjan on oltava valmis tuottamaan palvelut aina tarvittaessa. Tämä velvoite lisää julkisen hallinnon resurssien tarvetta ja heikentää sen laskennallista tehokkuutta tavanomaiseen yritystoimintaan verrattuna.

3.3 Tuloksellisuustarkastuksen tavoitteet

VTV:n ohjeistuksen mukaisesti tuloksellisuustarkastuksessa tarkastetaan, onko valtion viranomainen käyttänyt valtion varoja hyvin. Tuloksellisuustarkastuksen tehtävänä on siis tarkastaa, onko valtion taloudenhoito hoidettu tarkoituksenmukaisesti. VTV:ssä tämä on tulkittu taloudenhoidon tuloksellisuudeksi. Heidän määrittelynsä mukaisesti taloudenhoito on tuloksellista silloin, kun taloudenhoidosta vastaava viranomainen edistää tavoitetilaa mahdollisimman paljon mahdollisimman pienin taloudellisin kustannuksin. (VTV 2010, 11; Haastattelu B.)

Michael Q. Patton on esittänyt ajatuksia arviointitiedon käyttötavoista, joita hänen mukaansa ovat yhteisen ymmärryksen vahvistaminen, osallistujien sitoutumisen vahvistaminen, ohjelman tukeminen ja vahvistaminen interventiotyyppisen arvioinnin avulla sekä ohjelman tai organisaation kehittäminen, joilla arvioinninkohteita kyetään sitouttamaan saatuihin tuloksiin. (Patton 1997, 111.)

Pattonin esittämän tuloksellisuustarkastusten tulosten hyödynnettävyyden typologiaa ovat täydentäneet Van Dooren ja Van de Walle kirjoituksessaan (2008, 2–3). Siinä he ovat kuvanneet tuloksellisuusinformaatiolle lukuisia erilaisia käyttökohteita. Heidän mukaansa informaation hyödyntämisen kolme pääluokkaa ovat tilivelvollisuus ylemmälle johtoportaalalle tai kansalaisille, talouden suunnittelu ja palvelujen parantaminen. Palvelujen parantamisen luokka sisältää lukuisia erilaisia toimintoja, lähtien ongelmien tunnistamisesta ja palvelukyvyn ja asiakaskokemuksen parantamisesta, jatkuen tulokseen perustuvien sopimuksien käytöstä, päättyen asioiden viestimiseen kansalaisille. Lisäksi Van Doorenin ja Van de Wallen mukaan tuloksellisuutta kuvaavilla mittareilla pyritään lisäämään niiden vertailtavuutta.

Van Dooren ja Van de Walle ovat myös nostaneet esille useita merkittäviä näkökulmia koskien tuloksellisuusraportoinnin tietojen käyttöä johtamisessa. Heidän tutkimuksensa käy esille se, että johtajat tai ylempi johtoporras vaativat usein organisaatioiltaan tai alaisiltaan raportointia toiminnasta ja tuloksista, hyödyntämättä lainkaan täten saamaansa informaatiota. He perustelevat havaintoaan sillä, että johtajat tietävät alaistensa pyrkivän ei-huonoon tulokseen, koska huono tulos yleensä herättää huomiota. Heidän mukaansa

organisaatioissa voi myös syntyä tavoite siitä, että ollaan mieluummin ei-huonoja kuin liian hyviä. Kyseessä on siis moitteen välttämisen logiikan vaikutus. Toisaalta asiaan voi vaikuttaa myös konvergenssi, samankaltaistuminen. Osaltaan tilanteeseen voi vaikuttaa myös institutionaalisuus, jonka mukaan noudatetaan samankaltaisia tai samoja menetelmiä, joiden kuvitellaan olevan parhaita (vrt. Greenwood ym. 2008, 11). He kuvaavat toisaalta havainnoista, joissa läpinäkyvyyden lisäämisen sijaan pyritään näyttämään tuloksellisilta. Kun tätä näkökulmaa verrataan vallitsevaan poliittiseen ajatteluun, voidaan havaita politiikan vaikuttavan, ainakin välillisesti, tuloksellisuuden arviointiin. Heidän mukaansa esimerkkinä tästä on, että oppositiopolitiikalle on edullisempaa ottaa kantaa poliittista valtaa pitävien tekemien päätösten ja toiminnan vaikuttavuuden tuottamiin epäkohtiin tai jopa suoranaisiin haittoihin, koska havaittuihin epäkohtiin puuttuvalla politiikalla pyritään vaikuttaman äänestäjiin ja tätä kautta tulevaisuuden poliittisiin voimasuhteisiin. Yleisenä havaintona heillä on, että ohjelman asettaminen toiminnalle ja tuloksellisuustiedon hyödyntäminen perusteluna päätöksenteolle lisäävät organisaation päätöksenteon rationaalisuutta. He ovat myös havainneet, että relevanttia tietoa on tarjolla päätöksenteolle, mutta sitä ei usein haluta käyttää. Tähän liittyy heidän mukaansa se, että erityisesti poliittinen johto suosii suoran informaation, kuten kansalaismielipiteiden, hankkimista etukäteen suunnitelluista asioista. Nykyaikana hyödynnetään tähän erityisesti sosiaalista mediaa. Satunnainen mielipiteiden kerääminen tai keskustelun seuraaminen, on hyvin rajoittunut tapa hankkia informaatiota, ja tämä on syytä muistaa. Nykyaikainen tavoite on pyrkiä hyödyntää kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä ongelman ratkaisussa, tähän sosiaalinen media luo kanavan, kunhan sen rajoitteet muistetaan. (Van Dooren & Van de Walle 2008, 218–220; vrt. Vakkuri 2009, 15; Weiss 1979, 30–32.)

3.4 Tuloksellisuustarkastustiedon hyödyntämisen vaihtoehdot

Tuloksellisuustarkastuksissa saatavalle informaatiolle on olemassa useita erilaisia hyödyntämistapoja. Edellisen luvun mukaista Van Dooren ja Van de Wallen esittämää näkökulmaa tuloksellisuusinformaation hyödyntämisestä täydentävät Virtanen & Vakkuri teoksessaan. Heidän mukaansa Van Dooren ja Van de Wallen typologian mukainen hyödyntämisen periaate perustuu tiedon kysyntään tai tarjontaan sekä siihen onko hyödyntä-

minen muodollista vai epämuodollista. Kuvaaja Van Dooren ja Van de Wallen typologiasta on kuviossa 5. Heidän mukaansa tuloksellisuusarviointi on joko tarjonta- tai kysyntälähtöistä. Näiden arviointien tuloksia voidaan hyödyntää muodollisesti tai epämuodollisesti. Van Dooren ja Van de Walle ovat sijoittaneet tähän nelikenttään erilaisia arviointitiedon tarvitsijoiden rooleja.

	Muodollinen	Epämuodollinen
Tarjontalähtöinen tuloksellisuuden arviointi	Julkisjohtajan tapa hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota	Neuvonantajan tapa hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota
Kysyntälähtöinen tuloksellisuuden arviointi	Toiminnan suunnittelijan tapa hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota	Poliitikkojen tapa hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota

KUVIO 5: Van Doorenin ja Van de Wallen nelikenttä tuloksellisuusinformaation käytöstä (Virtanen & Vakkuri 2016, 201)

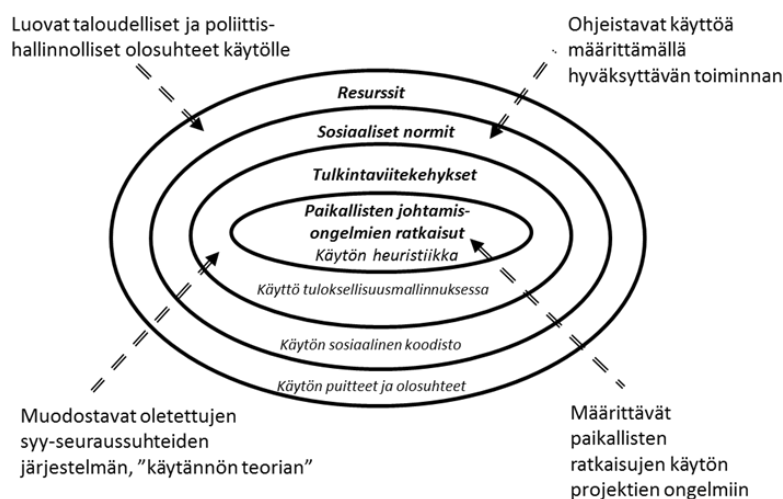
Mukaillen em. nelikenttää, Virtasen & Vakkurin mukaan tarjontalähtöinen muodollinen tuloksellisuusarviointi on ominaista julkisen hallinnon tuloksellisuusarvioinnolle. Heidän mukaansa tuloksellisuusinformaation tarjonnan lisääntyminen on lisännyt informaation kysyntää ja siten osaltaan myös sen hyödyntämistä. Lisäksi julkisen hallinnon toiminnan uudistamisvaateisiin vastaaminen on luonut uusia tuloksellisuusperusteisia ohjauksen, laskennan ja arvioinnin järjestelmiä, joiden kehittäminen on aikaansaanut lisätarvetta informaation hyödyntämiselle. Kysyntälähtöinen tuloksellisuuden arviointi liittyy useimmiten ongelmalähtöiseen arviointi ja tuloksellisuusarvioinnin asemaan siinä. (Virtanen & Vakkuri 2016, 201.) Tarjontalähtöinen epämuodollinen tuloksellisuusarviointi perustuu siihen, että informaation tuottaminen voi tarjota jollekin toimijataholle poliittisia mahdollisuuksia, kun taas kysyntälähtöinen epämuodollinen tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen tapa on ominaista politiikalle ja poliitikoille, johtuen tiedon käytöstä poliittisiin tarkoituksiin, usein eri tilanteessa, kuin se alun perin on tarkoitettu. (Virtanen & Vakkuri 2016, 202.)

Toinen tapa jäsentää tuloksellisuustarkastuksissa saatua tietoa on Bouckaertin ja Halliganin vuonna 2008 julkistama jaottelu tuloksellisuusinformaation käytöstä suhteessa neljään erilaiseen julkisen hallinnon kehittämisen kehitysvaiheeseen. Heidän mukaansa tuloksellisuusinformaation käyttö ensimmäisessä kehitysvaiheessa on rajoittunutta, vahvasti sääntöihin ja byrokraattisiin rutiineihin pohjautuvaa ja perustuu mekaanisen oppimisen periaatteisiin. Tätä ensimmäistä kehitysvaihetta he kutsuvat nimellä *performance administration*. Toisessa kehitysvaiheessa tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään enemmän, mutta informaation käyttö ei ole systemaattisesti yhteydessä muuhun tuloksellisuusperusteisen hallinnon järjestelmän elementteihin. Kehitysvaiheen rajoitteena on se, että se ei Bouckaertin ja Halliganin mukaan rakennu luontevaksi osaksi informaation hyödyntämistä poliittisessa päätöksenteossa. He kutsuvat kehitysvaihetta nimellä *management of performances*. Kolmannessa kehitysvaiheessa (*performance management*) tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen kytkeytyy olennaiseksi osaksi julkisen hallinnon päätöksentekoa. Informaation käyttö on koherenttia, kokonaisvaltaista ja johdonmukaista. Yhtenä piirteenä on takaisinkytkennän toiminta tuloksellisuusraportoinnin ja budjettitalouden suunnittelun välissä varhaisempia kehitysvaiheita systemaattisemmin. Neljäs kehitysvaihe on *performance governance*-malli, jolle on ominaista tuloksellisuusinformaation laaja yhteiskunnallinen käyttö. Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen käsittää kansalaiset ja hallinnon erilaiset sidosryhmät. (Bouckaert & Halligan 2008, 36–39; Virtanen & Vakkuri 2016, 203.)

Kolmantena tapana jäsentää tuloksellisuustarkastusten antamaa informaatiota on miettiä kyseistä informaatiota sen käytön kautta. Tuloksellisuusinformaation instrumentaalisen käytön pääajatus on julkisen toiminnan ja päätöksenteon parantaminen informaatiota hyödyntämällä - konkreettisen informaation lisäämisen oletetaan aikaansaavan rationaalisempia päätöksiä. Carol Weissin mukaan tiedon instrumentaalista käyttöä edesauttavat tehtyjen esitysten tai suositusten helppo toteutettavuus, arviointiympäristön pysyvyys tai että tulokset eivät vaikuta merkittävästi arviointikohteiden nykytilaan. Hänen mukaansa toisaalta arviointikohteen ollessa muutoksessa voi tuloksellisuusarviointi tuottaa muutoksen johtamista helpottavaa informaatiota. (Weiss 1998, 23; Virtanen & Vakkuri 2016, 204.)

Neljäs tapa jäsentää tuloksellisuusinformaation käyttöä tai käyttämättömyyttä on tarkastella sitä arvioinnin dysfunktionaalisten vaikutusten kautta. Tämän arvioinnin perustana on se, että huolimatta siitä, että tulosjohtaminen on ollut käytössä valtionhallinnossa jo 20 vuotta, taustalla edelleenkin vaikuttaa päämies-agenttiteorian mukainen tilivelvollisuuden käsite ja tarve mitata julkisten varojen käyttöä mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Tähän mittaamiseen liittyen organisaatioilla on myös tarve tuottaa mahdollisimman hyvä kuva omasta tuloksellisuudestaan. Lisäksi johtaminen kaipaa lukuja, joilla organisaatiot osoittavat omaa tuloksellisuuttaan. Lisänä tähän ovat moitteen välttämisen logiikan vaikutukset ja median mielenkiinnon horisonttiviivan alapuolella säilymisen tarve, jotka voivat aiheuttaa sen, että organisaatiot saattavat tulkita oman toimintansa tuloksellisuutta eri tavalla kuin sitä arvioiva tekee. Hyvinkin helposti voidaan toiminnassa suunnata mielenkiinto kohteisiin, joihin tarkastus kohdistuu, jolloin kuva toiminnan kokonaisuuden tuloksellisuudesta ei tule riittävästi esille. Julkisen hallinnon tuloksellisuuden monitulkintaisuus tulee lisäksi esille siinä, että julkisen toiminnan tavoitteet ovat usein poliittisia. (Virtanen & Vakkuri 2016, 212–213.)

Viides mahdollisuus jäsentää tuloksellisuustarkastuksia on hyödyntää tarkastustulosten monitulkintaisuuden ongelmaa. Vakkuri (2009, 132) on tarkastellut julkisen hallinnon tuloksellisuutta tehokkuuden eri tasojen avulla. Kuviossa 6 on kuvattu tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen tasot ja niihin vaikuttavat tekijät.



KUVIO 6: Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen tasot (mukaillen Virtanen & Vakkuri 2016, 177 ja Vakkuri 2009, 132).

Tutkimuksen kannalta mielenkiintoisen osan muodostaa Virtasen ja Vakkurin kuvaama informaation hyödyntämiseen vaikuttava sosiaalisten normien ja tulkinnan viitekehys. Sosiaalisten normien toimiminen hyväksyttävän toiminnan viitekehyksenä, tuo esiin mahdollisuuden tulkita tuloksellisuustietoa hyväksikäyttävän päättäjän kaksi erilaista päätöslogiikkaa. Seurauslogiikkaa noudattava päätöksentekijä kiinnittää Virtasen ja Vakkurin mukaan huomiota valintojen ja ratkaisujen laskettuihin ja oletettuihin vaikutuksiin, päätöksenteossa punnitaan eri vaihtoehtoja, tehdään laskelmia ja pyritään ennakoimaan tulevaisuuden vaikutuksia. Soveliaisuuslogiikkaa noudattava päättäjä pyrkii olemaan lojjaali niille sosiaalisille ryhmille ja identiteeteille, jotka hän kokee itselleen merkitykselliseksi. Soveliaisuuslogiikkaa noudattava käyttäjää ei välttämättä hae rationaalisinta vaihtoehtoa, vaan miettii enemmänkin itseään päätöksentekijänä, millainen päätös tilanteessa on soveltuvin. Mielenkiintoisin osa on Virtasen ja Vakkurin toteamus ymmärtää päätöksentekijöiden identiteettien rakentumisen ja itsensä samaistamisen tärkeys. Heidän mukaansa julkisen hallinnon toiminta on mahdollista nähdä kokoelmana useita erilaisia ammattiryhmiä. Tästä johtuen voi olla mahdollista, että professionaalinen identiteetti voi määrittää tehtäviä valintoja enemmän kuin niiden ennakoidut vaikutukset. (Virtanen & Vakkuri 2016, 179.)

Tulkintaviitekehysten vaikutus on Virtasen ja Vakkurin mukaan myös huomattavan suurta. Heidän mukaansa julkisorganisaatiot ja -johtajat oppivat kokemushistoriastaan. Oppiminen voi tarkoittaa aiempien käytäntöjen toistamista tai muuttamista ja mukauttamista uusiksi toimintamalleiksi. Toisena vaihtoehtona on tulkintaviitekehysten syntyminen tarkastelemalla organisaationsa toimintaa suhteessa muihin samanlaisiin organisaatioihin. Tässä vaihtoehdossa voidaan myös ajatella moitteen välttämisen logiikalla ja institutionaalisuudella olevan vaikutusta päätöksentekoon. Julkinen hallinto ja sen johtajat toimivat institutionaalisen ja sosiaalisen paineen alla. Joskus voi olla poliittisesti ja sosiaalisesti ongelmallista erottautua joukosta. Kolmantena näkökulmana on, että julkisjohtajat tekevät tulkintaansa pohjautuvia mukautuksia ja uudelleentulkintoja, jotka täten vaikuttavat tuloksellisuusinformaation käyttöön. (Virtanen & Vakkuri 2016, 180–181.)

3.5 Tuloksellisuustarkastusten vaikutukset ja vaikuttavuus

Carol Weissin mukaan arvioinnin tulosten vaikutuksia estävät muutamat perustekijät, jotka hänen mielestään tulee tunnistaa. Näiden tekijöiden vaikutus tulee arvioida arviointitietoa julkistettaessa. Weissin kuvaamia vaikuttavia tekijöitä ovat ensiksi ideologiset tekijät, seuraavana tiedon kiinnostavuus, sitten tarkastettavan organisaation institutionaaliset tekijät ja viimeisenä informaation laatu. Hänen mukaansa ideologinen tekijä tarkoittaa tiedon vastaanottajan suhtautumista saatuun tietoon. Osa tiedosta voi kiinnostaa vastaanottajaa, osalla ei ole hänelle merkitystä tai se koetaan perustaltaan negatiiviseksi, eikä siihen siten haluta ottaa kantaa. Tietoon liittyvään mielenkiinnon kohteena oloon liittyy yksilön ja organisaation itsekkyys oman ajatusmaailman suuntaan. Jos asia ei ole oman ajatusmallin mukainen, se voidaan unohtaa tai jättää huomiotta. Hänen mukaansa institutionaaliset tekijät perustuvat usein traditioon. Organisaatiot toimivat tietyllä tavalla ja informaatio, jota ei tuoda esiin oikealla menettelyllä tai joka ei sovellu aiempaan toiminnan malliin, jätetään organisaatiossa huomiotta. Tällä on suora yhteys tiedon laatuun. Uusi tieto ymmärretään ja otetaan huomioon helpommin, mikäli se sopii aiempaan käsitykseen asiasta. Jos kyseessä on täysin uusi asia, sen tulisi olla riittävän voimakas, jotta se kykenisi korvaamaan aiemman käsityksen. (Weiss 2001, 286.)

Arvioijan roolin vaikutus on yleensä siinä, että työ pyritään tekemään mahdollisimman pätevästi ja perusteellisesti, miettien yleensä arvioijan omia ambitiesiöitä eikä niinkään tarkastuksen tulosten selvittämistä tarkastettaville tai työn tilaajalle. Kiteytettynä tarkastajan ja kohteen väliltä usein puuttuu välittäjä, joka kykenee muuttamaan tarkastushavainnot toiminnan kannalta ymmärrettäviksi suosituksiksi. (Weiss 1972, 111–113.)

Weiss on jakanut esittämässään typologiassa organisaation muutosvistarinnan tarkastushavaintoja kohtaan kolmeen eri tekijään. Näistä ensimmäinen on havaintojen hyväksyntä ja niiden hyödynnettävyys, se soveltuvatko muutokset organisaation toimintamalliin. Esi-tetyt muutokset yleensä lisäävät kustannuksia ja vaativat henkilöstön kouluttamista. Lisäksi organisaatioissa on tarve turvata olemassaolonsa tavoitteiden saavuttamisen lisäksi. Tulevaisuushuoli voi vaikuttaa johdon toimintaan, liian suuri toimintatavan muutos voi aiheuttaa epävakautta, suunnan häilyvyyttä ja luottamuksen menettämistä organisaation kyvykkyyteen. Toisena vaikuttavana tekijänä on havaintojen hyväksyttävyys. Muutos voi

vaikuttaa organisaation sidosryhmäsuhteisiin. On mahdollista, että sidosryhmät eivät hyväksy uutta toimintamallia. Kolmantena vaikuttavana tekijänä ovat organisaation ideologiset sitoumukset. Kaikki tarkastuksen johtopäätökset, jotka tuntuvat uhkaavan heidän perusarvoja tai työskentelytapoja voivat tästä syystä jäädä myös vaille huomiota. (Weiss 1972, 114–115.)

Hän on myös kuvannut useita erilaisia keinoja, joilla kyetään vaikuttamaan organisaation muutosvastarintaan. Hänen mukaansa tehokkain tapa saada tulokset vaikuttamaan organisaatioon, on mahdollisuus hyödyntää ”agenttikanavaa”, jolloin organisaation johdossa halutaan muutosta ja palkitaan niitä, jotka sen saavat aikaiseksi. Weissin mukaan käytettäessä ulkopuolista konsulttia ratkaisemaan ongelmia, he voivat olla erillään todellisesta toiminnasta ja tätä kautta heikentää ratkaisun löytymistä. Toinen keino voi olla kannustimien ja palkitsemisen käyttäminen. Näistä esimerkkinä ovat suorituskykyyn (tuloksellisuuteen) liitetyt palkitsemismenetelmät. Yhtenä vaihtoehtona hän esittää soveltuvien tulosten esittelyn oikeille henkilöille, jossa organisaation eri tasoilla työskenteleville esitetään erityisesti heitä koskevia tuloksia. Mahdollisuus on myös esittää tuloksia vertailtavassa muodossa, jolloin tulosten ymmärrettävyys lisääntyy. Yksi vaikuttava tekijä on myös raportin ajoittuminen päätöksentekoon. Hänen mukaansa tulosten tulee olla käytössä ennen päätöksentekoa, jotta arvioinnista saatava hyöty olisi mahdollisimman suuri. Lisäksi tutkimuksen rajoitteet tulee kertoa suorasanaisesti. Huomattava merkitys on myös raportin käyttämällä kielellä. Mikäli raportti kirjoitetaan tutkijan käyttämällä teknisellä tai tieteellisellä kielellä, se ei tavoita organisaatiossa oikeata kohderyhmää. Se vain herättää hämmennystä ja tuntuu vieraalle. Weiss toteaaakin tehokkaimmaksi tavaksi siirtää havainnot käytäntöön hyödyntää organisaatiossa olevaa suunnittelu- ja kehitysyksikköä. Yksikölle kuuluu toiminnan kehittäminen ja tätä kautta saadaan pienennettyä mahdollista muutosvastarintaa organisaatiossa. (Weiss 1972, 116–121.)

Carol Weissin esittämää näkökulmaa tuloksellisuuden tarkastamisen moniselitteisyyteen vaikuttavista tekijöistä täydentävät teoksessaan Bouckaert & Halligan (2008, 17–18). He kuvaavat kaksi merkittävää tuloksellisuuteen vaikuttavaa tekijää. Ensimmäisenä on ongelma mitata toiminnan tuotosten ja lyhytaikaisten ja pitkäaikaisten vaikutusten välistä suhdetta. Toisena haasteita aiheuttavana tekijänä, he mainitsevat julkisen sektorin jatku-

vat uudistamisen vaatimukset ja uudistustoimenpiteet, joita he kutsuvat tulosten ja luottamuksen väliseksi haasteeksi, ja joka ulottuu läpi koko julkishallinnon. Juuri luottamus organisaatioiden välillä ja organisaation sisällä tulee esille useissa tutkimuksissa. Sinällään luottamus on perinteisesti liitetty päämies-agentti-suhteen tarkasteluihin. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että uudessa julkisjohtamisessa luottamus merkitsee toimintamahdollisuuksien lisääntymistä ja tätä kautta tulosten ja tuloksellisuuden parantumista mahdollisuudella kehittää toimintaa. (vrt. Reichborn-Kjennerud 2014b, 686; Raudla ym. 2016, 224–225.)

Virtanen ja Vakkuri jäsensivät tuloksellisuustarkastusten negatiivisia vaikutuksia Smitthin (1995) esittämän typologian avulla. He tuovat esille mielenkiintoisen näkökulman nähdä negatiiviset vaikutukset riskeinä, joiden todennäköisyyttä on mahdollista pienentää tai poistaa riski kokonaisuudessaan. Virtasen ja Vakkurin kuvaamia dysfunktioita ovat tunnelinäkemykset, lyhytnäköisyys, osaoptimointi, konvergenssi, tylsistyminen ja pelaaminen. Tunnelinäkemys näkyy heidän mukaansa selvimmin siinä, että tuloksellisuuden arvioinnin kohteeksi otetaan helpoimmin mitattavissa olevia asioita, joten arviointi ja mitaaminen voivat vaikuttaa käsitykseen toiminnan tuloksellisuudesta. Heidän teoksensa mukaan lyhytnäköisyys näkyy selvimmin siinä, että tuloksellisuuden arviointi kohdistuu pääasiassa lyhyen aikavälin vaikutuksiin, vaikka usein toiminnan todellisilla, pitkän aikavälin vaikutuksilla, voi olla organisaatiolle toiminnalle todellista merkitystä (vrt. EU-tuloksellisuusarviointimalli). Samoin osaoptimoinnin mahdollisuus syntyy siitä, että julkisessa toiminnassa mittarit mittaavat vain osaa organisaation toiminnasta. Tällöin on mahdollista, että organisaatio voi optimoida vain omaa tuloksellisuuttaan koko järjestelmän tuloksellisuuden kustannuksella. Konvergenssi tarkoittaa julkisessa hallinnossa sitä, että julkisen hallinnon erilaisia, eri tehtäviin tarkoitettuja ja usein ainoita lajissaan olevia organisaatioita, yritetään saada yhtenäiseen taloudelliseen toimintamalliin. Konvergenssi ilmenee erityisesti siinä, että erilaisten organisaatioiden yhdenmukaistaminen toteutetaan paremman mitattavuuden takia. Tämä voi johtaa organisaatioissa myös tylsistymiseen. Mikäli arvioinnissa oletetaan toiminnat samankaltaiseksi huolimatta toiminnan erilaisuudesta, voi organisaation toiminta tylsistyä, koska arviointi ei tunnista innovatiivisuutta. Pelaaminen voi näkyä joko keskittymisellä mitattaviin asioihin tai hyödyntämällä luovaa kirjanpitoa. Pelaamisen vaikutusta voi olla muokata organisaation toiminta samankaltaiseksi muiden kanssa. Tällä toiminnalla on liityntä moitteen välttämisen logiikkaan,

koska tutkimusten mukaan pyrkimällä keskivertotulokseen pyritään varmistamaan organisaation säilymistä (vrt. Hood 2011, 58; Greenwood ym. 2008, 11). Luova laskentatoimi julkisessa hallinnossa mahdollistuu mittaamisen ongelman johdosta. Tuloksellisuuden mittaamisessa joudutaan käyttämään suorien mittareiden sijasta korvikemittareita, tämä mahdollistaa taloudellisuuden lisäämisen muokkaamalla tarjottavia palveluja tai muokata taloudellisuutta kuvaavia raportteja. (Virtanen & Vakkuri 2016, 214–222.)

Christopher Hoodin mukaan muutos governance -tyyppiseen johtamiseen julkishallinnossa, on edesauttanut moitteen välttämisen logiikan kasvua, koska toimijoita uudessa verkostoituneessa mallissa on aiempaa enemmän ja ylimmän johdon tehtävä helposti muuttuu sähköisiä menetelmiä käyttäväksi ja koko ajan on line- tietoihin toimintansa perustavaksi valvonta-organisaatioksi. Tämän vuoksi toimijat pyrkivät siirtämään vastuuta epäonnistumisista muille. (Hood 2011, 181.) Samaa logiikkaa osoittavat Weissin havainnot lukuisista ohjelmien toiminnan arvioinneista, suoria tuloksia ei useinkaan kyetä havaitsemaan. Tämä johtuu joko tavoitteenasetuksen tai mittaamisen ongelmista. (Weiss 1972, 125; vrt. Virtanen & Vakkuri 2016, 215.)

4 TULOSELLISUUSTARKASTUKSET PUOLUSTUS- HALLINNOSSA

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toimii Suomessa valtionhallinnon ylimpänä tarkastusinstituutina⁴. Se toteuttaa sille perustuslain 90 §:ssä säädettyä ulkoisen tarkastuksen tehtävää tekemällä tilintarkastusta, laillisuustarkastusta ja tuloksellisuustarkastusta sekä erityistarkastuksia. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 20 §:n mukaan virasto antaa tarkastustoimintaansa ja sen suunnittelua sekä tarkastuksissa noudatettavaa hyvää tarkastustapaa koskevia tarkempia määräyksiä. Tarkastusviraston tehtäviä on tarkennettu virastosta annetussa laissa (676/2000) sekä laissa Valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä

⁴ VTV toimii Suomen SAI (Supreme Audit Institution) -organisaationa, vrt. INTOSAI

varainsiirtoja (353/1995). Tarkastusvirasto on velvollinen laatimaan tekemistään tuloksellisuustarkastuksista raportin, joka toimitetaan tarkastuksen kohteen lisäksi Eduskunnan Tarkastusvaliokunnalle. VTV esittää itse tarkastustensa strategisena tavoitteena olevan tuloksellisen ja korkealaatuisen valtion taloudenhoidon edistäminen. (VTV 2016, 7; Pollitt ym. 1999, 26; vrt. Vakkuri ym. 2011, 229–231.)

VTV:n toiminnan perusta on kuvattu perustuslain 90 §:ssä seuraavasti. ”Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tarkastusvaliokunnalla ja valtionalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.” (Laki 11.6.1999/731.) Laki VTV:sta määrittää viraston asemasta, tehtävistä ja tietojen saannin oikeuksista seuraavasti. ”*Eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtionalouden tarkastusvirasto (Tarkastusvirasto). Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa mm. valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia, liikelaitoskonserneja ja valtion rahastoja. Tähän oikeuteen liittyen Tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.*” (Laki 14.7.2000/676, 1§, 2§ ja 4§, myöhemmin VTV-laki.)

Tarkastusvirasto hoitaa tarkastus- ja valvontatehtäviään riippumattomasti. Riippumattomuus on varmistettu siten, että ensiksi viraston pääjohtaja päättää toiminnan ja tarkastamisen suunnittelusta, toteutuksesta ja raportoinnista. Toiseksi viraston pääjohtaja raportoi toiminnastaan suoraan eduskunnan täysistunnolle. Kolmantena ja tärkeimpänä kohtana riippumattomuuden varmistamiselle on, että tarkastusvirastolle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. (Haastattelut A ja B; Vakkuri ym. 2011, 229–231.)

4.1 Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tuloksellisuustarkastukset

VTV:n tuloksellisuustarkastusten yleiset suuntaamiskriteerit ovat tarkastettavan asian valtiontaloudellinen merkitys, tarkastettavaan asiaan liittyvä valtiontaloudellinen riski sekä käyttökelpoisen tarkastustiedon tuottaminen. VTV:n tuloksellisuustarkastuksia ei tästä johtuen voida kutsua toiminnan auditoinneiksi, vaikka tarkastus toteutetaan noudattamalla kansainvälisen tarkastusstandardin ohjeistusta, tarkastuksen tuloksista keskustellaan tarkastuksen aikana ja sen päätteeksi tarkastuksen kohteen kanssa ja alustavasta tarkastusraportista pyydetään lausunto kaikilta tarkastukseen kohteena olevan organisaation tasoilta. (Haastattelut A ja B; Vakkuri et. al. 2011, 178; vrt. Pollitt ym. 1999, 26.)

Tuloksellisuustarkastuksessa tutkitaan valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta eli tuloksellisuutta. Erityisenä kohteena on valtion varojen käyttö taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti, kun taas finanssipolitiikan tarkastus kohdentuu finanssipolitiikan tietoperustaan ja finanssipolitiikan ohjaus- ja hallintavälineiden toimivuuteen. (VTV 2010b, 9; Haastattelu B; vrt. Vakkuri ym. 2011, 178.)

VTV:n tuloksellisuustarkastusten ote on tunnistettavissa käyttäjälähtöiseksi, arvioinnin tekninen asemoituminen perustuu objektiiviseen asemoitumiseen tarkastettavaan nähden, aineiston analyysi on lähinnä deduktiivista ja tarkastuksen tavoitteena on sen tulosten mahdollisimman suuri käytettävyys. Tarkastus mielletään sekä tarkastajan että tarkastettavan näkökulmasta toimintaa kehittäväksi tapahtumaksi. Tuloksellisuuden monitulkintaisuutta pyritään vähentämään tarkastuksissa lisäämällä tarkastajan ja tarkastuksen kohteen välistä vuorovaikutusta. Sitä, että molemmilla on yhtenevä kuva tarkastusasetelmasta ja tuloksellisuudesta muiden muassa. Tarkastuksen yhtenä tavoitteena on hallinnon läpinäkyvyyden lisääminen ja tilivelvollisuuden todentaminen. (Haastattelut A ja B; Pollitt ym. 1999, 54–55.)

VTV raportoi tarkastuksistaan toimittamalla eduskunnalle vuosikertomuksen, joka perustuu VTV-laki 6 §:n. Pykälässä todetaan, että tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomuksen toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Lisäksi virasto laatii tarkastuksista aina tarkastuskertomuksen. Tarkastuskerto-

mus perustuu VTV-laki 5 §:n, jonka mukaan tarkastuskertomus lähetetään tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten tarkastetulle ja ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarainministeriölle. Muita raportointimenetelmiä ovat väliraportit ja suullinen yhteydenpito, jälkiseurantaraportit ja selvitykset. Omasta toiminnastaan virasto raportoi kirjanpitoyksikkönä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen talousarviolain 21 § mukaan. (VTV 2010b, 9.)

Tuloksellisuustarkastuksissaan VTV noudattaa kansainvälistä INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions) tuottamaa ISSAI (The International Standards of Supreme Audit Institutions) standardiperhettä. (VTV 2010b, 3.) Tuloksellisuuden tarkastuksen standardi (ISSAI 300) korostaa tarkastuksessa uuden tiedon tuottamista, pyrkimystä taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen sekä itse tarkastuksessa että tarkastuksen kohteen toiminnassa, joustavuutta kohteen valinnassa, kriteerien määrittelyä suhteessa kohteeseen ja tarkastuksen tavoitteeseen, tarkastuksen riskien aktiivista hallintaa, hyvää vuorovaikutusta ja kommunikaatiota tarkastuksessa sekä innovatiivisuutta. (www.issai.org, viitattu 25.11.2016.)

VTV:n tuloksellisuustarkastuksen kriteerinä on tarkoituksenmukainen taloudenhoito eli tuloksellisuus. VTV:n tuloksellisuustarkastusohjeen mukaisesti voidaan tuloksellisuustarkastuksen ja valtion taloudenhoidon suhdetta kuvata kuviolla 7.



KUVIO 7: Valtion taloudenhoidon perusasetelma (VTV 2010c, 11)

Kuvion mukaisesti VTV:n tuloksellisuustarkastus voidaan jakaa kahteen osaan, jotka ovat tuloksellisuuden edellytysten tarkastaminen ja tuloksellisuuden tarkastaminen. Tuloksellisuuden edellytykset sisältävät panosten (kustannusten) ja toiminnan (taloudenhoidon) tarkastamisen. Tuloksellisuuden tarkastamisessa arvioidaan em. lisäksi toiminnan

vaikutuksia tavoitetaan. VTV määrittelee tuloksellisuuden suhteuttamalla aikaansaadun vaikutuksen panoksiin, joita sen vaikutuksen aikaansaamiseksi on käytetty. Kyseessä on ajattelu, jossa mahdollisimman vähillä valtiontaloudellisilla panoksilla pitäisi saada mahdollisimman paljon erilaisia tavoitteita aikaiseksi. Näkökulma on siis täysin valtiontaloudellinen. Tuloksellisuusmallia rajoittaa ja monitulkintaisuutta lisää se, että yhteiskunnassa on muitakin toimijoita kuin valtiontalous, joten tuloksellisuustarkastuksissa on otettava huomioon, ettei tuloksellisuuskäsitteen ja tavoitteen maksimointi saa johtaa siihen, että muille julkisen hallinnon toimijoille tulee negatiivisia vaikutuksia. VTV:n yhtenä tehtävänä on myös varmistua siitä, että päätöksiä tehtäessä niiden kustannusvaikutusarvot ovat tehtyjä läpinäkyvästi ja asianmukaisesti. (Haastattelu A.)

VTV:n toteuttamat tarkastukset ovat selväpiirteisesti Pattonin kuvailemaa käyttäjälähtöistä arviointia. Niiden ote on pääsääntöisesti tunnistettavissa käyttäjälähtöiseksi, arvioinnin tekninen asemoituminen perustuu reiluun ja objektiiviseen asemaan, aineiston analyysi on lähinnä deduktiivista ja tarkastuksen tavoitteena on sen tulosten mahdollisimman suuri käytettävyys. (Patton 1997, 299.)

Pasi Saukkonen (2000, 7–8 ja 17) on jakanut VTV:n toiminnantarkastuksien vaikuttavuutta tutkivassa työssään vaikutukset neljään eri kategoriaan. Tutkiessaan tarkastusten vaikutuksia Saukkonen on lähestynyt ongelmana tarkastusten suoria sekä nopeita (välittömiä) vaikutuksia. Hän on työssään jakanut tulokset nelikenttään, jossa selitettävänä asiana on, onko tarkastuksella nähtävissä vaikutusta ja selittävänä tekijänä on, onko tarkastuksen perusteella havaittavissa sen perusteella käynnistettyjä toimenpiteitä. Hänen tutkimuksensa mukaan kiistattomia ja konkreettisia, todennettavissa olevia, korjaavia, kehittäviä tai uudistavia toimenpiteitä, joista olisi havaittavissa taloudellista hyötyä tai säästöjä, on vähän. Huomattavaa tutkimuksen havainnoissa on, että sen perusteella hallinnossa on jatkuvasti käynnissä sisäinen kehittäminen, joka sekin osaltaan estää tarkastusten vaikuttavuuden arvioimista (vrt. Bouckaert & Halligan 2008, 17–18; Reichborn-Kjennerud 2014b, 686; Raudla ym. 2016, 224–225.) Vastaavasti VTV:n havainto tekemiinsä tarkastuksiin liittyen on, että tarkastuksen ajankohtana hallinto usein käynnistää oman kehittämishankkeensa, ikään kuin kilpailemaan tarkastuksen kanssa tai osoittaakseen aktiivisuutta. (Haastattelu B.) Toisaalta näissä havainnoissa voidaan havaita analogisuutta Czarniawskan tekemiin havaintoihin muutoksen puolustajien väitteisiin tarkastuksen

liian lyhyestä havaitsemisen aikaperspektiivistä ja Hoodin esittämästä moitteen välttämisen logiikan vaikutuksesta. (Czarniawska 2014, 101–102; Hood, 2011, 9–14.)

Yhtenä ulottuvuutena julkishallinnon virkamiesjohdon ja poliittisten päättäjien välillä toimii Valtiontalouden tarkastusviraston neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on ylläpitää ja kehittää tarkastusviraston yhteyksiä eri yhteistyötahoihin, tehdä aloitteita tarkastustoiminnan kehittämiseksi sekä seurata VTV:n tarkastustoiminnan tuloksellisuutta ja palvelukykyä. Sen jäseniksi kutsutaan keskeisten yhteistyötahojen edustajia sekä finanss hallinnon ja julkisen talouden asiantuntijoita. Lisäksi neuvottelukuntaan kuuluu tarkastusviraston pääjohtaja sekä yksi tarkastusviraston henkilöstön keskuudestaan valitsema edustaja. Neuvottelukunnan toimikausi kestää enintään kolme vuotta. Neuvottelukunnan kokouksilla on selkeä vaikutus sen jäsenten tietoisuuteen, missä tarkastuskentässä ollaan menossa. Heikkoutena on nähtävissä se, että kaikki hallinnonalat eivät ole siinä edustettuna. (Haastattelu C; vtv.fi, viitattu 19.3.2017.)

Puolustushallinnon toimintaa on tarkastettu pääasiassa tuloksellisuustarkastuksin ja tilintarkastuksin. Lisäksi VTV on tehnyt puolustusvoimista erillisiä selvityksiä.

4.2 Hallinnonalan ohjausjärjestelmän tarkastus

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä riittävä tuottamaan ja varmistamaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Puolustushallinnon ohjausjärjestelmän tarkastus kohdistui viiteen hallinnon osa-alueeseen, jotka olivat suunnittelu, johtaminen, raportointi, laskentatoimi ja arviointijärjestelmä sekä sisäinen valvonta. Tarkastuskertomuksessaan VTV määritteli ohjausjärjestelmän tarkoittavan niitä hallinnonalan johdon toimintatapoja ja menettelyjä, joilla johto pyrkii aikaansaamaan ja varmistamaan hallinnonalan tuloksellisuuden. Samalla määriteltiin tuloksellisuuden tarkoittavan optimaalista suhdetta tavoitteiden saavuttamisen ja siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen välillä. Kertomuksessaan VTV toteaa tuloksellisuuden olevan yläkäsitemalli onnistuneelle – vaikuttavalle, tehokkaalle, tuottavalle, laadukkaalle ja lainmukaiselle – toiminnalle (VTV 2011b, 7 ja 14).

4.2.1 Tarkastuksen havainnot ja tehdyt suositukset

Tarkastuksessa tehtiin merkittävä rajausta siitä, että tarkastuksessa ei arvioitu hallinnonalan varsinaista toimintaa taikka sen tuloksellisuutta. Tarkastus kohdistettiin tutkimuksen rajauksen mukaisesti vain hallinnonalan ohjausjärjestelmään. Taustaoletuksena pidettiin sitä, että tuloksellisen toiminnan yksi edellytys on toimiva ohjausjärjestelmä. Tuloksiin vaikuttava tekijä oli myös se, että kaikkia ohjausjärjestelmän kannalta relevantteja toimintoja ei tarkastettu resurssien vähyyteen vedoten. (VTV 2011b, 19–20.)

Tarkastuksen perusteella suunnittelun ylimmät asiakirjat, strategiat, olivat selväpiirteisiä ja loogisia suhteissaan toisiinsa. Puutteena todettiin strategioiden taloudellisten vaikutusten ja taloudellisten riskien arviointien vähäisyys. Tarkastuksen havaintojen perusteella, ilman riittävää taloudellisten riskien ja vaikutusten arviointia, ei kyetä valitsemaan toimintaympäristön ja resurssit huomioon ottaen tarkoituksenmukaisinta strategiavaihtoehtoa. (VTV 2011b, 24–25.)

Tarkastuskertomuksessa oli kaksi samansuuntaista havaintoa koskien varojen budjetointia. Havainnon mukaan sekä puolustusmateriaalihankintoihin kohdistuville että kriisinhallinnan momenttiperusteluille, ei esitetty toiminnallista tulostavoitetta budjetissa. Lisähuomiona oli se, että sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat olivat sekä ulkoministeriön että puolustusministeriön menoluokissa. Samoin tarkastuksessa löytyi kriittisiä äänenpajia suurimman menoerän, puolustusmateriaalihankintojen, laskelmista ja perusteluista. Tarkastuksessa nostetaan erityiseen selvitykseen puolustusmateriaalihankintojen siirtyvät erät. Hallinnonala ei ole kyennyt käyttämään vuosittain suunniteltuja määrärahoja kokonaisuudessaan kyseisenä budjettivuonna, joten käyttämättömät erät siirtyvät aina seuraavalle budjettivuodelle kokonaissumman kumuloituessa. Budjettikirjan mukaisesti hankintamäärärahat ovat joko kaksi- tai kolmevuotisia siirtomäärärahoja. Siirtomäärärahojen tarkoituksenahan on ollut joustavoittaa ja järkevöittää rahan käyttöä siten, että rahaa kyettäisiin käyttämään suunnitelmallisemmin. Täten määrärahat, joita ei ole mahdollista käyttää myöntämisvuonna, eivät siirtomäärärahana aiheuttaisi painetta talousarvioon tarpeettomasti. Lisäksi siirtomääräraha edesauttavat sitä, että suunniteltu käyttö ei jatkuvasti

ylittäisi käytettävissä olevia määrärahoja. Tarkastuksen havainto on, että kaikesta huolimatta hankkeet eivät minään vuonna ole toteutuneet suunnitellusti, joten vuosittainen seuraavalle budjettivuodelle siirtyvä rahamäärä on pysynyt suurena. (VTV 2011b, 48.)

Raportin perusteella samankaltaista epäselvyyttä oli tuleville vuosille menoja aiheuttavien valtuuksien kirjaamisessa ja uudistamisprosessissa, mikäli valtuutta ei kyetä sitomaan suunnitellulla tavalla. VTV päätelee aineiston perusteella sen, että tilausvaltuuksien käyttö ei ollut riittävän pitkälle suunniteltuja siinä vaiheessa, kun ne otettiin talousarviokäsittelyyn tai kun varainhoitovuosi alkoi. (VTV 2011b, 54.)

Raportin johtamisosion monitulkintaisimmat havainnot oli kirjattu puolustusmateriaalin hankintoja koskevaan lukuun. Tosin samoja asioita käsiteltiin tulosohejausasiakirjoissa, joiden yhteismitallisuuden puutteeseen ja mitattavien asioiden erilaisuuteen tarkastajat kiinnittivät erityistä huomiota. Puolustusmateriaalin hankintoja ohjattiin kertomuksen perusteella hyvin tarkasti, jopa yksityiskohtiin menevästi. Kertomuksessa todettiin puolustusministeriön ohjaavan Puolustusvoimia materiaalipoliittisissa asioissa myös muutenkin kuin tulosohejauksen avulla. Kertomuksen mukaan materiaalipoliittisten asioiden ohjausta voidaankin pitää vahvana verrattuna muuhun ministeriön Puolustusvoimiin kohdistamaan ohjaukseen. Tarkastajien havaintojen perusteella ohjausotteen vahvuutta lisäsi se, että ministeriö toimii varsinaisen ohjauksen lisäksi myös päätöksentekijänä materiaaliasioissa. Raportissa kuitenkin todettiin: ”*Tarkastusviraston käsityksen mukaan ministeriön vahva ote puolustusmateriaalihankinnoissa on perusteltu*” (VTV 2011b, 9).

Materiaalihankintojen tiukkaa ohjaamista on puolustusministeriö perustellut kotimaisen työllisyyden edistämisellä, huoltovarmuuden turvaamisella sekä valtuusvarojen suunnittelun ja käytön oikea-aikaisuuden kehittämällä. Siirtyviä eriä on kuitenkin tarkastuskertomuksen perusteella keskimäärin yli 200 miljoonaa euroa vuodessa. (VTV 2011b, 77). Arvioitaessa tätä tarkastuksen havaintoa päämies-agentti -ajattelun mukaisesti, herää kysymys, kykeneekö päämies rajoittamalla agentin toimintaa normaalia toimintatapamallia enemmän, nopeuttamaan tämän toimintaprosessia? Tarkastuksen ja arvioinnin teoriaan suhteutettuna edellä kuvattua toimintamallia voidaan kutsua jatkuvaksi arvioinniksi, sisältäen ex ante-, ex nunc- ja ex post -vaiheet (ennen toimintaa, toiminnan aikana ja toi-

minnan jälkeen). Edelleen pohdittaessa havaintoa voidaan ajatella, voiko tarkastuskertomuksessa käytetyllä termillä, voimakkaalla ohjauksella ja siihen liittyvillä linjauksilla, olla yhteyttä siirtyvien erien suureen määrään. Toisaalta rahoitusjärjestelmään rakennettu monimutkaisuus, suhteutettuna puolustusmateriaalihankintojen yleiseen trendiin, viivästyamiseen suunnitellusta aikataulusta, voi vaikuttaa siirtyvien erien määrän kasvamiseen. Puolustusmateriaalin osalta lienee perusteltua pitää kiinni materiaalin laatuvaatimuksista. (vrt. Smith 2009, 123–126.) Vastaavasti Kirsti Malkamäki on väitöskirjassaan tutkinut, ei tosin julkishallinnon, mutta Suomen mittakaavassa suuren kauppaketjun organisoitumista. Yksi hänen keskeisimmistä havainnoistaan koski mikromanageroinnin, siis yksityiskohtaisiin asioihin puuttuvan johtamistyylin, ja luottamuksen välistä suhdetta sekä niiden vaikutusta organisaation toimintakykyyn. Hänen tutkimuksensa mukaan liian yksityiskohtainen johtaminen ja kontrolli lamaannuttavat toimintaa estämällä innovatiivisuutta ja nopeaa puuttumista asioihin. (Malkamäki 2017, 137–139.) Malkamäen mukaan kuvattu logiikka on siirrettävissä kaikkiin organisaatioihin.

Valtion finanssipolitiikan kannalta merkittävä havainto oli se, että puolustusmateriaalin arvoa ei merkitä valtion taseeseen (VTV 2011b, 80). Täten materiaaliin ei kohdisteta poistojen laskentaa. Kirjanpidollisesti poistojen tarkoituksena on jakaa investointimeno sen koko käyttöiälle. Kyseessä on erikoinen poikkeama suoriteperusteisesta kirjanpidosta, jota valtionhallinnossa on muuten noudatettava. (vrt. www.valtiokonttori.fi/kirjanpidon käsikirja 2016, 1–5, viitattu 7.5.2017; Smith 2011, 113–117.)

Samalla tavalla raportissa huomiota herättävät havaitut sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen järjestelyjen puutteet. Esimerkkinä Puolustusvoimille oli aiempien vuosien tarkastuksissa annettu ilmoitusvelvollisuus koskien havaittuja valtuuksien käytön ja työaikakirjanpidon puutteita. Osin edellä mainituista syistä ei hallinnonala ole kyennyt tuottamaan luotettavia tuloksellisuuteen liittyviä tunnuslukuja. Velvoite toiminnan selkeyttämiseen koskee kertomuksen perusteella myös talousarvioesityksen, tulosohjausasiakirjojen sekä tuloraportoinnin käsitteiden, tavoitteiden ja tavoitetasojen yhdenmukaisuutta.

4.2.2 Jälkitarkastuksen havainnot

Tarkastuskertomuksen ja jälkiseurantaraportin merkittävin ja taloudellisesti vaikuttavin havainto koski budjettivuodelta seuraaville vuosille siirtyviä rahoituseriä. Toimintamalli hallinnonalalla oli, että puolustusmateriaalihankintoihin myönnetty rahoitus osoitetaan hankintaorganisaatiolle talousarvion toimeenpanoasiakirjalla ja puolustushaarojen tekemät toimeksiannot yksilöivät sen käyttökohteet ja tiliöintitekijät. Jälkiseurantaraportissa analysoidaan siirtyvien erien määrään vaikuttavia tekijöitä aiempaa tarkastusta tarkemmin. Havaintona on, että alkuperäiseen tarkastukseen verrattuna siirtyvien erien euro-määrä on kasvanut. Selvityksen perusteella 2/3 siirtyvistä eristä johtuu ulkoisista tekijöistä, kuten toimitusviiveistä. Siirtyvän rahoituksen määrä on huomattava, vuonna 2014 summa oli yli 800 miljoonaa euroa, mukaan luettuna aiemmilta vuosilta siirtyneet erät (vuoden 2013 osuus oli tällöin 341 miljoonaa euroa). (VTV 2014, 5.)

Yhtenä selittävänä tekijänä rahoitusepäselvyyksille ja puolustusmateriaalihankinnan käynnistämistä hidastavana tekijänä voivat Smithin mukaan olla toimeksiannot. Toimeksiantojen puutteellisuus sekä tietojen että rahoituksen osalta, hidastaa hankinnan aloittamista. Hankinnan ongelmassa ei Suomi kuitenkaan ole yksin. Puolustusmateriaalin hankinta on tehty yleismaailmallisesti monimutkaiseksi ja sen seurauksena puolustusmateriaalihankkeet tapaavat myöhästyä suunnitellusta aikataulusta, olla ylibudjetoituja ja lisäksi yleensä alittaa niille asetetut suorituskykyvaatimukset (Smith 2011, 123).

Smith nostaa teoksessaan myös esille havainnon, jossa avoimesta kilpailutuksesta aiheutuu tehottomuutta voittajan kirouksen, eli halvimman toimittajan valikoitumisen takia. Hänen tulkintansa mukaan pienten maiden, kuten Suomi on, hankkiessa puolustusmateriaalia, tulisi niiden pitäytyä hankkimaan vain valmiiksi kehitettyjä tuotteita ja niin isoilta toimittajilta, ettei niiden ostajana tarvitse osallistua materiaalin kehittämiskustannuksiin ja että ne saavat varmasti tuotteen haluamallaan aikataululla. Vaatimuksena tulisi aina olla hankkia kustannustehokkainta materiaalia. Käytännössä tämä tarkoittaisi mahdollisuutta kilpailuttaa vain luotettavia toimittajia eli suljettua kilpailutusta tai määrätietoista kilpailutussäädösten tulkintaa kansallisen edun näkökulmasta. (Smith 2011, 126–130.)

Esimerkiksi NATO:n hankintaorganisaatio NSPA (NATO Supply and Procurement Agency) tekee hankintansa kilpailuttamalla vain sen järjestelmään ilmoittautuneita ja toimittajiksi hyväksytyjä yrityksiä. NSPA:lle tarjoavan yrityksen tulee siis olla auditoitu ja hyväksytty toimittaja. Tällä varmistetaan Smithinkin esiintuoma toimitusvarmuus. Lisäksi toimittajan on oltava hinnaltaan kilpailukykyinen ja tarjottavien tuotteiden tulee täyttää muun muassa NATO:n laatustandardit⁵. NSPA:n käyttämä tulkinta on, että kaikki sen tekemät hankinnat ovat puolustusmateriaalihankintoja, joten EU-kilpailutuslakeja ei tarvitse noudattaa ja toimittajaksi valitaan laatukselliset täyttävä ja kustannustehokkain toimittaja, jolla on riittävät referenssit toimitusvarmuudesta ja materiaalin toimivuudesta. (Kirjoittajan saama koulutus NSPA:ssa.)

4.3 Sotilaallinen kriisinhallinta

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyillä tuettu sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa. Kertomuksen mukaan pääkysymys jaettiin edelleen neljään osakysymykseen, jotka käsittelivät sotilaallisen kriisinhallinnan tavoiteasettelua ja raportointia, eduskunnan kuulemista, talouden suunnittelua, seuranta ja hankintamenettelyä sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamista. Tarkastuskertomuksen mukaan tarkastuksessa ei arvioitu kriisinhallintaoperaatioiden onnistumista. (VTV 2013, 7.)

Sotilaallinen kriisinhallinta kuuluu toimintana kahden eri ministeriön toimialalle. Osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa se on haluttu pitää osana myös ulkoministeriön toimialaa. Sotilaallinen kriisinhallinta ja rauhanturvaamistoiminta ovat myös puolustusministeriön vastuulla. Sotilaallinen kriisinhallinta on myös yksi Puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä. (VTV 2013, 7).

Tuloksellisuustarkastuksen kohteina olivat sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi Suomen kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus ja kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi. Tavoitteet tarkastuksella oli selvittää kriisinhallinnan tavoiteasetanta, eduskunnan kuuleminen

⁵ Kts. tarkemmin, www.nspa.nato.int/en/organization/procurement/procurement.htm

ja taloudellisuuden ja kokonaisvaltaisuuden huomioiminen operaatioiden eri vaiheissa sekä operaatioiden raportoinnissa.

4.3.1 Tarkastuksen havainnot ja tehdyt suositukset

Tarkastuksen ensimmäinen havainto koski sotilaallisen kriisinhallinnan vastuun epämääräistä jakautumista. Puhuttaessa kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta, tulevat myös sisäasianministeriön alaiset toimijat mukaan toimintaan. Tarkastuksessa todettiin, että tehtäviä ja tavoitteita oli sotilaalliselle kriisinhallinnalle asetettu ylimmän tason useassa eri asiakirjassa, ja niissäkin vielä useissa eri alaluvuissa. Tästä johtuen kokonaisuuden hahmottaminen on vaikeaa. Lisäksi tavoiteasetanta oli kuvattu hyvin laveasti, joten raporteissa tulosten arviointi oli kuvaavaa, keskittyen lähinnä kertomaan resurssien käytöstä, ei tavoitteiden saavuttamisesta. Tarkastuksen huomio olikin, että tavoiteasennan epämääräisyys estää eduskuntaa arvioimasta mahdollisten operaatioiden merkitystä Suomen kriisinhallinnan kokonaisuudelle. (VTV 2013, 26–34.) Tarkastuksen yhteenvedossaan VTV esittikin tarkempaa tavoiteasetantaa ja parempaa tuloksellisuuden arviointia ja raportointia. Havaintona oli myös, että ulkoministeriö ei saa operaatioiden viikkoraportteja tiedokseen, joten tiedot operaatioista, niiden muutoksista tai tilanteiden kehityksestä tulee sille viiveellä tai jää kokonaan tulematta.

Yksi merkittävä havainto koski operaatioiden riskiarviointien laatua. Riskiarvioinnin puuttumista perusteltiin erityisesti salassapitomääräyksillä. Riskien arviointiin prosessina sisältyy arvioitujen riskien todennäköisyyksien ennakointi. Arvioinnin jälkeen tulee arvioida myös havaittujen riskien todennäköisyys ja riskien toteutumisen vaikutukset. Helpointa on sijoittaa arviot nelikenttään, akseleina todennäköisyys ja vaikuttavuus. Tällöin todennäköisiksi luokiteltujen ja vaikuttavuudeltaan merkittävien riskien vaikutusta tulee ennakolta pyrkiä vähentämään ja samalla myös yrittää kontrolloida niiden mahdollisuutta, mikäli vaikuttavaa riskiä ei voida poistaa.

Yleisellä tasolla voitaneen todeta, että riskien tunnistaminen ja niiden arviointi tuskin ovat salassa pidettäviä. Mutta keinot, joilla riskien vaikuttavuutta ja esiintymisen todennäköisyyttä pyritään vähentämään, lienevät kuitenkin vähintään luottamuksellisia.

Tarkastuksen yksi havainto koski Merivoimien tekemää ATALANTA-operaation alusten huoltopalvelujen hankintasopimusta. Tarkastuksen havaintona oli, että tehty hankintamennettely ei täyttänyt hankintalain vaatimuksia. Hankintalain vastainen toiminta kiteytyi havaintoon, jossa Merivoimien esikuntaa pyydettiin arvioimaan sisäisen valvonnan riittävyyttä hankintojen lainmukaisuuden valvontaan. Tässä havainnossa on selvä liityntä talousarvioasetukseen.

Yksi tarkastettavissa asioista oli kokonaisvaltainen kriisinhallinnan kehittäminen. Tarkastuksen perusteella edellytettiin yhteistyön parantamista. Lisäksi esitettiin sotilaallisen kriisinhallinnan kaikkien toimien keskittämistä puolustusministeriön vastuualueelle, johon ehdotukseen ulkoministeriö suhtautui erittäin kriittisesti. Lisäksi nostettiin esiin operaatioiden ja kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointi ja tuloksellisuuden raportointi, joita tulisi kehittää ja parantaa muun muassa varaamalla riittävät resurssit kyseessä olevaan työhön.

Tarkastuksen perusteella voidaan suunnata kritiikkiä kriisinhallinnan tuloksellisuudelle. Kriisinhallinnalle esitetyt tavoitteet eivät ole kattavat, riittävät ja loogisesti toisiinsa yhteydessä. Tarkastuksen mukaan valtioneuvostotason kirjoitetuissa asiakirjoissa käy selkeästi esille sotilaallisen kriisinhallinnan tarkoitus osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Asiakirjoista oli myös löydettävissä sotilaallisen kriisinhallinnan laajat kehittämissuunnat. Lisäksi operaatioita käsittelevissä valtiopäiväasiakirjoissa perustellaan, minkä vuoksi kyseistä operaatiota ylipäättänsä toteutetaan. Tarkastajien kritiikki kohdentuikin enemmän tavoitteiden esittämisen ei-systemaattisuuteen muissa asiakirjoissa. VTV:n mukaan eduskunnan saamien raporttien ja muun kirjallisen aineiston perusteella on vaikea päätellä, miksi Suomelle on tärkeitä osallistua juuri kyseessä olevaan operaatioon ja miksen merkitys on Suomen kriisinhallinnan kokonaisuudelle. Samoin Puolustusvoimien pyrkimys ylläpitää ja kehittää sotilaallisia suorituskkyjä kriisinhallinnan keinojen avulla näkyy tarkastuksen mukaan huonosti valtiopäiväasiakirjojen tavoiteasetannassa. (VTV 2013, 7.)

4.3.2 Jälkitarkastuksen havainnot

Jälkitarkastuksessa keskityttiin tutkimaan aiemman tarkastuksen havaintojen tilannetta vuonna 2015. Tavoitteenasettelun osalta todettiin, että toiminnallisen tehokkuuden, laadunhallinnan, tuotosten ja henkisten voimavarojen hallintaa koskevia tavoitteita ei edellekään esitetä. Kustannusten esittäminen oli vajaata ja riskien arviointi oli edelleen puutteellista. Kertomuksessa todettiin tämän aiheuttavan sen, että eduskunnalle menevät selonteot ja selvitykset olivat sisällöltään ja laadultaan vaihtelevia. (VTV 2015a, 4). Raportin mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan rahoitus oli edelleen kahden eri ministeriön hallinnonalan pääluokissa. (VTV 2015a, 7.)

Eräs mielenkiintoisimpia havaintoja sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa jälkiseurantaraportissa. oli havainto koskien kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä. Vuonna 2013 pidetyssä tarkastuksessa esitettiin kyseistä kokonaisuutta hallitseva KRIHAVA-hanke. Vuonna 2015 jälkiseurannassa todettiin lähes identtisillä sanamuodoilla käynnistettävän KRIHAVA II-hankkeen, jonka tehtävänä oli pilotoida aiemmin esiteltyä KRIHAVA-hanketta. Samanlainen havainto koski perustetun strategisen koordinaatioryhmän (jäsenet ulkoministeriöstä, puolustusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, Pääesikunnasta, tasavallan presidentin kansliasta, valtioneuvoston kansliasta, oikeusministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä (VTV 2013, 78)) toiminnasta. Tarkastuksen perusteella ryhmä ei ole kokoontunut kevään 2014 jälkeen (VTV 2015a, 6).

Nämä havainnot ovat linjassa Weissin esittämän typologian (1998, 312) kuvaukseen poliittisista rajoitteista. Weissin mukaan kyseiset rajoitteet käyvät esiin muun muassa siten, että korkeimman tason virkamiehet tukevat esimiehiään. He hakevat tätä kautta meriittiä itselleen ja välttelevät vastakkainasettelua ja konflikteja omassa organisaatiossaan. Tällä menettelyllä pyritään etsimään yhteistyötä eri keinoin. Toisaalta tässä on myös nähtävissä tarkastuksen vaikutusta, tekemällä jotain pyritään osoittamaan omaa aktiivisuutta (vrt. Bouckaert & Halligan 2008, 17–18; Reichborn-Kjennerud 2014b, 687).

Tarkastuksessa esille tuoduista ja jälkiseurannassa tarkastetuista toiminnoista oli nostettu esille erityisesti havainnot toiminnan suunnitteluun ja raportointiin liittyen. Huomio ha-

vainnoissa kohdentui sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointiin ja raportointiin. Samanlainen havainto koski liittyen useiden ministeriöiden toimialoja koskevaan kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan ja sen raportointiin. Tarkastusraportin perusteella kokonaisvaltaista kriisinhallintaa tukisi strategisen koordinaatioryhmän roolin vahvistaminen ja sen hyödyntäminen arviointien tekemiseen, tavoiteasettelun kehittämiseen ja raportoinnin parantamiseen. Esimerkiksi parantamalla suunnittelua, vaikuttavuuden arviointia ja riskinarviointia edesautettaisiin eduskunnan päätöksentekoa. Näillä toimilla lisättäisiin eduskunnan saaman informaation laatua ja määrää, ja helpotettaisiin täten osaltaan sen päätöksentekoa kriisinhallintaoperaatioista.

Erityinen huomio kiinnittyi tuloksellisuustarkastuskertomuksessa mainittuun hankinnan lainmukaisuutta koskevaan huomioon. Jälkiseurantaraportissa ei kyseiseen havaintoon oteta kantaa, vaan toimintaa tältä osin ilmoitetaan seurattavan vuosittaisen tilintarkastuksen yhteydessä. Toisaalta VTV:n tekemä tilintarkastus arvioi myös sisäisen valvonnan tilaa, jossa kertomuksen perusteella oli edelleen kehitettävää. Tämä toteamus on VTV:n linjausten mukainen. VTV pyrkii rohkaisemaan ja tukemaan virastojen sisäisen valvonnan järjestämistä standardien mukaan. Ohjeensa mukaisesti VTV samalla kertaa tarkastaa, miten virastojen sisäinen valvonta on järjestetty (VTV tilintarkastusohje, 28). Velvoite tähän löytyy lainsäädännöstä (Asetus 11.12.1992/1243).

4.4 Vuoden 2004 selonteko; Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä

VTV:n mukaan tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten Puolustusvoimat vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon perusteella ja puolustusministeriö selonteon toimeenpanosta antamassaan ohjauskirjeessä ja niiden eduskuntakäsittelyssä, on saavuttanut sille asetetut tavoitteet hallita toimintamenojen kasvupaineita. Tutkimuskysymystä tarkennettiin lisäkysymyksillä, joita olivat; olivatko kustannusten muutokset suunniteltu riittävästi vuoden 2004 turvallisuus ja puolustuspoliittista selonteon valmistelussa, toimittiinko puolustushallinnossa selonteon toimeenpanopäätösten mukaisesti, mitkä taloudelliset vaikutukset vuoden 2004 valtioneuvoston selonteolla ja sen toimeenpanolla

on ollut Puolustusvoimien kiinteistö- ja henkilöstökustannuksiin ja toimittiinko kahta varuskuntaa lakkautettaessa hyvän työnantajan tavoin? Tarkastuksessa VTV vertaili selonteossa ja sen toimeenpanosta annetussa ohjauskirjeessä sekä näiden asiakirjojen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitettyjä tavoitteita toteutuneisiin kustannuksiin ja henkilöstövaikutuksiin. Kustannusten muutosta vertailtiin lähinnä vuosien 2004 ja 2008 toteutumien välillä, jotka olivat raportoitu tarkastushetkellä. Kiinteistö-kustannukset VTV indeksoi elinkustannusindeksillä vuoden 2008 hintatasoon. Samoin palkkakustannukset indeksoitiin vuoden 2008 hintatasoon ansiotasoindeksillä. Tarkastuskriteerinä hyvän työnantajan tavoin toimimisesta käytettiin Puolustushallinnon 17.2.2005 vahvistettua henkilöstöpoliittista ohjelmaa. (VTV 2011a, 18.)

4.4.1 Tarkastuksen havainnot ja tehdyt suositukset

Tarkastuksen havaintojen painopiste keskittyi vuoden 2004 selonteon huonon valmistelun aiheuttamiin ongelmiin. Tarkastuksen mukaan suunnitelmasta puuttuivat kokonaan vaikutusarvioinnit. Suunnitelmassa ei myöskään ollut havaintoa transaktiokustannuksien arviosta, joita varmuudella syntyy aina muutosten yhteydessä. Suunnittelun heikkoa tasoa osoittivat myös ne useat muutokset, joita ensimmäisten julkisuuteen annettujen linjausten jälkeen tehtiin. Lisäksi koko toiminnan vesittivät kehittämistyöstä syntynyt lisätarve puolustusvoimien henkilöstölle, jonka kokonaismäärä kasvoi 53 henkilöä. Arvio kustannusnoususta tältä osin oli noin 2 miljoonaa euroa vuodessa. Samanaikaisesti rakennusten muutostöistä ja päätösten muuttamisesta syntyi noin 5,3 miljoonan euron lisäys kiinteistömenoihin. Selonteon mukaisille muutoksille asetettiin noin 10 miljoonan euron vuosittainen säästötavoite, joka muuttui 7,3 miljoonan euron vuosittaiseksi lisäkuluiksi. (VTV 2011b, 38.)

Tarkastuskertomuksessa otettiin erityisesti kantaa vuoden 2004 selonteon suunnittelun tasoon. Kokonaiskuvan kannalta oikea johtopäätös on, että tehdyt muutokset sinällään ovat asialliset. Asia kannalta on huonoa ainoastaan heikot perustelut ja laskelmat – tai niiden puuttuminen. Tarkastuskertomuksessaan VTV edellyttää, että seuraavan selonteon perustelut ovat dokumentoituja ja niiden tulee perustua todennettaviin laskelmiin. (VTV 2011b, 40.)

Jälkitarkastuksen havaintoja tukee Valtiontalouden Tutkimuslaitos (VATT) tutkimuksellaan puolustusvoimauudistuksen vaikutuksista kuntiin ja alueisiin. Tutkimuksen mukaan valtion menot pienenevät uudistuksen takia varsinkin niissä maakunnissa, joihin uudistus vaikutti eniten. Uudistuksen aikaansaama väestön muuttoliike vähensi esimerkiksi terveydenhuollon, peruskoulutuksen ja sosiaalipalvelujen julkisia menoja kyseisillä alueilla. Tämä vaikutus näkyi erityisesti kuntien menojen muutoksissa. Tutkijoiden keskeinen johtopäätös oli, että valtionosuusjärjestelmän automaattinen muutosjärjestelmä kompensoi jo yksinään tehokkaasti puolustusvoimauudistuksesta johtuvia muutoksia kuntatalouksiin, mutta se ei estä maakuntien kokonaistuotannon muutosta. Tutkimuksen mukaan äkillisiä rakennetukia ei siis tarvita varsinaisesti kuntatalouksien alijäämien kasvun ehkäisemiseksi, mutta niitä voidaan kohdentaa haluttaessa esimerkiksi työllisyyden ja alueellisen kilpailukyvyn parantamiseksi niissä kunnissa, joihin puolustusvoimauudistus vaikuttaa eniten. (VATT 2013, 27).

4.4.2 Jälkitarkastuksen havainnot

Verrattaessa vuoden 2004 selontekoa koskeva tuloksellisuudentarkastuskertomusta muihin VTV:n vastaaviin kertomuksiin, se eroaa muista selkeästi sisällöltään. Kertomus on sisällöltään kriittisempi kuin muut kertomukset. Tarkastuksessa kävi selvästi esille se, että vuoden 2004 selontekoa koskevat perustelut oli tehty Puolustusvoimissa ilmeisen kiireessä, miettimättä vaikutuksia ja kokonaisuuden hallintaa. Kertomuksen mukaan tämä suunnittelemattomuus näkyi projektin aikana tehtyjen linjausten muuttumisena, transaktiokustannusten kohoamisena yli arvioidun ja mitä pahinta, suunniteltujen supistusten muuttumisena lisäkustannuksiksi aiempaan toimintamalliin verrattuna. Tarkastuksen havainnot tukevat tarkastusteoriaa siltä osin, että hankkeen kustannus-hyöty-analyysi oli tehty vajavaisilla perusteilla. Verrattaessa tätä havaintoa esimerkiksi EU- projektien kriteeristöön, suunnittelijat olivat ehkä miettineet pitkäaikaisia vaikutuksia (outcomes) eikä niinkään lyhytaikaisia vaikutuksia (results). Tästä johtuen tuottavuus (efficiency), joka EU-mallin mukaan on tuotosten (outputs) ja lyhytaikaisten vaikutusten sekä panosten suhde, muodostuu heikoksi. Toisaalta päätettyjen perusteiden muuttaminen kesken suunnitteluprosessin aiheuttaa yleensä transaktiokustannusten nousua, vaikka pitkäaikaiset vaikutukset olisivatkin positiivisia. Tässä havainnossa on syytä muistaa Virtasen ja Vak-

kurin esittämä havainto yleisestä arvioinnin lyhytnäköisyydestä, tuloksellisuuden arviointi keskittyy näkyvissä olevien vaikutusten arviointiin ja jättää ottamatta huomioon mahdolliset pitkän aikavälin vaikutukset. (Virtanen & Vakkuri 2016, 215.) Havainnot lähestyvät myös Weissin esittämää ajattelua lukuisten ohjelmien toiminnan arviointeihin perustuen, suoria tuloksia ei useinkaan kyetä arvioinneissa havaitsemaan. Tämä johtuu joko tavoitteen asettamisen tai sen mittaamisen ongelmista. (Weiss 1972, 125).

Jälkiseurantaraportti puolestaan keskittyi vuoden 2012 selonteon mukaisen toiminnan arviointiin. Aivan selvästi oli nähtävissä se, että aiemmasta tarkastuskertomuksesta on Puolustusvoimissa otettu opiksi. Uutta muutosta suunniteltaessa päätöksiin on sitouduttu aivan eri tavalla, sitoumuksista on pidetty kiinni ja muutosten vaikutuksia on arvioitu oikeansuuntaisina. Kokonaisuuden kannalta tehokkain asia on Puolustusvoimien pitkän tähtäimen suunnittelun toteuttaminen, suunnittelun ulottuessa 2020-luvulle saakka. (VTV 276/54/2010, 8). Huomattavaa on, että jälkiseuranta ei kiinnitä juuri lainkaan huomiota alkuperäisen tarkastuksen havaintoihin. Tällä yksityiskohdalla voi olla liityntä Virtasen ja Vakkurin esittämään typologiaan, tarkastuksen pitkä aikajänne on mahdollistanut näkymän kehitysprosessin pitemmän aikavälin vaikutuksiin ja täten vähentänyt tuloksellisuustarkastuksille luonteenomaista lyhytnäköisyyden ongelmaa. (Virtanen & Vakkuri 2016, 215).

Tarkastukseen liittyen tulee muistaa valtionhallinnossa 2000-luvun alusta alkaen alkanut kehitysohjelma joka sai nimekseen valtion tuottavuusohjelma⁶. Ohjelmaa jatkettiin seuraavien hallitusten aikana. (VTV 2009, 23–25.) Tuottavuusohjelman perimmäinen tavoite on ollut parantaa työn tuottavuutta ja työelämän laatua julkisella sektorilla ja lisätä näin kustannustehokkuutta uudistamalla rakenteita ja vahvistamalla kehittämistoimintaa. Konkreettiseksi tavoitteiksi asetettiin tietotekniikan käytön lisääminen ja prosessien tehostaminen. Moniulotteisessa kentässä tapahtuva kehittämistoiminta oli katsottu hyväksi pilkkoa teemojen, alueiden ja ajan suhteen järkeviin osiin. Yksittäinen kehittämisohjelma kokosi yhteen poliittisen tahdon, kohteen, resurssit ja toiminnan (toteutuksen). Koska kehittämistoiminnalla ja rakenteita uudistamalla ei yksin voitu päästä tuottavuusohjelman

⁶ Ensimmäinen julkisen hallinnon tuottavuutta parantava politiikkaohjelma laadittiin Matti Vanhasen 1. hallituksen aikana vuonna 2003. Toki jo 90-luvun alun hallituksissa puhuttiin uudenlaisesta kehittämispolitiikasta. Uuden kehittämispolitiikan keskiössä olivat tuloksellisuus, asiakasorientaatio, laatu ja managerialismi. Julkisten palveluiden käsitteellistämiseen ja mittaamiseen täytyi luoda kokonaan oma termistönsä (Haveri 2011, 136).

tavoitteisiin, myös henkilöstömäärää oli vähennettävä merkittävästi. Jäljelle jäävän henkilöstön oli saatava aikaan vähintään samat tulokset kuin aikaisemminkin, mikä lisäsi tehokkuutta. (Kuusela 2008, 44.)

Syksyllä 2011 silloinen hallitus sopi vuoteen 2015 saakka ulottuvasta tuottavuusohjelman jatkosta, uudistustavoitteista ja toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös ohjelman nimi päivitettiin vastaamaan paremmin nykyistä käsitystä tuottavuudesta. Ohjelma nimitettiin valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaksi, jonka alkusanoissa todettiin, että kannustava ja osallistava työilmapiiri parantaisi tuottavuutta ja henkilöstön jaksamista sekä edistäisi työhyvinvointia. Ohjelman tavoitteena oli parantaa tuloksellisuutta, asiakkaiden kokemaa palvelun laatua ja lisätä työn yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (Vakkuri ym. 2011, 183–196; www.vm.fi/vatu, viitattu 16.5.2017.)

4.5 Tarkastushavaintojen käsittely puolustushallinnossa

Tutkimuksessa lähestytään VTV:n tarkastuksia Michael Q. Pattonin esittämällä typologialla arviointitiedon käyttötavoista, joita hänen mukaansa ovat yhteisen ymmärryksen vahvistaminen, osallistujien sitoutumisen vahvistaminen, ohjelman tukeminen ja vahvistaminen interventiotyyppisen arvioinnin avulla sekä ohjelman tai organisaation kehittäminen. (Patton 1997, 111.)

Tutkittaessa tuloksellisuustarkastusten suositusten käsittelyä puolustusministeriössä, kävi esille se, että puolustusministeriö haluaa hyödyntää VTV:n tekemää, ulkopuolista ja laaja-alaista tuloksellisuuden tarkastusta mahdollisimman paljon. Ministeriön mukaan halutaan myös hyödyntää VTV:n kokemusta ja kompetenssia vertailla eri hallinnonaloja keskenään. Tästä johtuen ministeriössä pyritään tutkimaan kaikkien tuloksellisuustarkastusten raportit. Esimerkkinä haastattelussa nostettiin esiin ohjausjärjestelmätarkastukset ja niiden tulokset. VTV:n kokoamat kattavat kuvaukset eri hallinnonalojen ohjausjärjestelmistä on todettu ministeriössä hyödyllisiksi. (Haastattelu F.)

Puolustusministeriön edustajien kannan mukaan, keskusteltaessa valtionhallinnon tuloksellisuudesta, on siinä viime vuosien aikana kehitytty ja keskustelussa pidetään valtion

konserninäkökulmaa esillä aiempaa enemmän. Esimerkkinä tästä voidaan pitää tarkastusvaliokunnan havaintoja siitä, että eri hallinnonalojen tulee raportoida budjetin toimeenpanosta siten, että eri hallinnonaloilta saataisiin vertailukelpoisempaa tietoa. Tavoitteena on täten kyetä seuraamaan hallinnonalojen kykyä saada aikaan tuloksia, ja joita kyettäisiin seuraamaan. Tällä hetkellä kuitenkin tuloksellisuuden (vaikuttavuuden, tuottavuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden) yksityiskohtainen sisältö on hallinnonalojen ja ministeriöiden vastuulla. (Haastattelu E.)

Ministeriön mukaan esimerkkinä julkisen sektorin tuloksellisuuden monitulkintaisuudesta ovat esimerkiksi erilaisten projektien ja työryhmien tuoman hyödyn arvioinnin ongelmat, joihin myös VTV on puuttunut tarkastuksessaan (vrt. VTV 2015b, 6). (Haastattelu F.) VTV:n näkökulmaa tähän avaa havainto siitä, että etsittäessä tarkastuksessa tuloksellisuuden kustannusvaikuttavuutta, hyvin harvoin VTV kykenee sanomaan, onko joku yksikkö toiminut taloudellisesti tai onko se toiminut tuottavasti tai vaikuttavasti. VTV:n mukaan erityisesti vaikuttavuutta, mutta myös taloudellisuutta, on vaikea selvittää, johtuen vertailtavien yksikkökustannusten puuttumisesta. (Haastattelu B.)

Kysymystä voidaan lähestyä myös Terho Vuorelan esittämän ajattelun mukaisesti. Hänen mukaansa tulosityksiköiden toimintaa ohjataan tulostavoitteilla, jotka eivät koske suoritteiden määriä, vaan kokonaistulosta ja yksikön suhdetta toimintakenttäänsä. Tavoiteohjauksessa kiinnitetään tällöin erityistä huomiota koko organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Arviointi on tällöin pääasiassa organisaation toiminnan tai hankkeiden arviointia. Tulosten arviointi on mahdollista vain selkeiden ja mitattavien tulostavoitteiden avulla. Julkisessa hallinnossa tuloksellisuuden arviointi kohdistuu yleensä hallintoyksikkökohtaiseen toimivuuden arviointiin. Tästä johtuen ulkoisen kontrolli-instituution, valtionhallinnossa VTV:n, tehtävä on meta-arviointi, jossa pyritään varmistumaan, että kontrolloitavien yksiköiden arviointijärjestelmät toimivat ja saavat aikaan mahdollisten ongelmien korjauksen. (Vuorela 1990, 39; vrt. Weiss 1998, 317.)

5 ANALYYSI JA TULOKSET

5.1 Tuloksellisuus Puolustusministeriön hallinnonalalla

Yksi tapa arvioida tuloksellisuutta puolustushallinnossa, on lähestyä kysymystä lainsäädännön asettamien velvoitteiden näkökulmasta. Tästä esimerkkinä, VTV on kiinnittänyt vuodesta 2012 lähtien vuosittain tarkastuksissaan huomiota puolustushallinnon tuloksellisuuden raportointiin. Esimerkiksi seuraavasti: *”Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta — — — vuosituloksen esittämistä ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä valtion talousarviosta annetun lain 16 §:n tarkoittamalla tavalla.”* (VTV 2016a, 2).

Laki valtion talousarviosta toteaa 16 §:ssä seuraavasti: *”Viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään”* (Laki 13.5.1988/423).

Siirryttäessä asetukseen valtion talousarviosta, sen 11 § toteaa seuraavasti: *”Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eriteltyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitetulle toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisällyville seikoille. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan”* ja 65 §:n 2 momentti, *”— — — toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot (toiminnallisen tehokkuuden tiedot)”* (Asetus 11.12.1992/1243).

Koska kyseessä on julkisen hallinnon tuloksellisuuden tarkastaminen, voidaan näkökulmaa tarkentaa myös laillisuusperiaatteeseen. Asetuksessa valtion talousarviosta määrätään viraston ja laitoksen kirjanpidon järjestämisestä ja toiminnan tuloksellisuuden seurannasta, jota asetuksessa kutsutaan tuloksellisuuden laskentatoimeksi. Kyseisten toimintojen on tuotettava taloudellisella ja luotettavalla tavalla viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä säädetyt tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot. Samalla viraston ja laitoksen on järjestettävä johdon laskentatoimi ja sen hyödyntäminen, viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen, ja säädettyjen sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla. (Asetus 11.12.1992/1243 55§.)

Samaan asetukseen on myös kirjattu tuloksellisuuden liityntä sisäiseen tarkastukseen ja sisäiseen valvontaan sekä kirjanpitoyksikön velvoite kattavaan taloussääntöön. Taloussäännön tulee myös ohjeistaa tulostavoitteiden laadinnasta ja hyväksymisestä sekä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muun seurantajärjestelmän järjestämisestä. (Asetus 11.12.1992/1243, 69–70 §.)

VTV:n tarkastusten suositusten perusteella voidaan havaita tuloksellisuuden monitulkintaisuuden vaikutus tarkastusraportteihin. VTV:n raportit painottavat käytettyjen resursien (työtunnit) raportoinnin puutteita. Kyseistä havaintoa voi lähestyä Virtasen ja Vakkurin esittämän mittaamisen ongelman avulla. Heidän mukaansa julkisen hallinnon vaikuttavuutta mittaavaa validia ja reliaabelia mittaria ei ole löydettävissä. Tämän johdosta joudutaan mittaaminen ja arviointi toteuttamaan korvikkeiden, toimintaa kuvaavien suureiden tai prosessin kuvaajien, arvioimisella. Lisäksi voidaan esittää kysymys, kuvaavatko käytetyt työtunnit toiminnan tuloksellisuutta? Tätä näkökulmaa voi selittää Powerin havainto, jonka mukaan, mitä suuremman ja monialaisemman organisaation toiminnasta puhutaan, sitä yleismitallisempia mittareita kyseinen organisaatio pyrkii käyttämään. (Power 1997, 121; Virtanen & Vakkuri, 2016, 218.) Toisaalta haastatteluissa kävi ilmi se, että VTV joutuu jossain tapauksissa tarkastamaan tuloksellisuuden oletettuja edellytyksiä, koska vertailtavia lukuja ei ole saatavissa. Tämä osaltaan voi lisätä tuloksellisuustarkastusten tulosten monitulkintaisuutta. (Haastattelu B.)

Valtiovarainministeriö (VM) määrittelee tuloksellisuuden kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaisevana yläkäsitteenä, joka sisältää termit tuottavuus ja vaikuttavuus. VM:n määrittelyn mukaan käsite sisältää myös panosten, tuotantoprosessin ja tuotosten osalta myös laadun. Laatu ymmärretään tässä määrittelyssä myös työelämän laatuna. (vm.fi/mita-on-tuloksellisuus, viitattu 15.5.2017.)

VTV:n käyttämä tuloksellisuuden määritelmä on tarkastustoiminnan kannalta erittäin merkittävä. Peruslähtökohtana on VM:n ohjeiden mukainen määrittely, jossa mahdollisimman vähillä valtiontaloudellisilla panoksilla tulisi saada mahdollisimman paljon tavoitteita aikaiseksi. VTV kuitenkin ymmärtää rajoitteen tarkastuksen näkökulmassa, joka on sillä valtiontaloudellinen lähestyminen. VTV tunnistaa yhteiskunnassa muitakin toimijoita kuin valtiontalous ja huomioi julkisen talouden kokonaisuuden. VTV pyrkii siten ottamaan toiminnassaan huomioon sen, että tuloksellisuuskäsitteen ja tavoitteen maksimointi eivät saa johtaa siihen, että niistä tulee negatiivisia vaikutuksia muille julkisen talouden toimijoille. (Haastattelu A.)

Puolustusministeriö määrittelee tuloksellisuuden talousarviolain ja edellä mainitun VM:n määritelmän ja sen antaman ohjeistuksen perusteella. Ministeriön mukaan, tarkasteltaessa tuloksellisuuden soveltamista käytäntöön, valittua toimintamallia perustellaan hallinnon alan perustehtävällä ja hallinnon toiminnan luonteella. Tavoitteena on toiminnan kustannustehokkuus ja vaikuttavuus. Näiden kautta pyritään parantamaan organisaation taloudellisuutta. (Haastattelut E ja F.)

Verrattaessa VTV:n tuloksellisuustarkastusten havaintoja puolustushallinnon johtamiseen ja hallintoon, suhteutettuna hyvään johtamiseen ja hyvän hallintotavan tunnusmerkkeihin, ja samalla pyrkien arvioimaan havaintojen ja huomioiden vaikuttavuutta, voidaan todeta valtion hallinnon kehittämiss politiikan pyrkivän suuntaamaan hallinnon toimintaa tuloksellisempaan suuntaan. Samalla kehittämiss politiikka pyrkii ruokkimaan organisaatioiden innovaatioherkkyyttä. Hallinnon tuotokset taas kuvaavat ja mittaavat sitä, miten kehittämiss poliittiset linjaukset ja reformit käytännössä toimivat. Innovaatiot syntyvät organisaatioiden sisällä ja ne otetaan käyttöön osaksi julkisen hallinnon palvelutoimintaa ja hallinnon prosesseja ja tätä kautta ne vaikuttavat hallinnon tuotoksiin. Kehittämiss politiikasta päätetään ja sitä ohjataan hallinnon ylätasolta, mutta käytännön kehittämistoimintaa

tehdään työpaikoilla. Ehkä työtunnit eivät kuvaa taloudellisuutta tai vaikuttavuutta, mutta käytetyt panokset ovat osa tuottavuuden laskentaa. Tältä osin vaatimus toimintaan käytettyjen resurssien keräämisestä on perusteltua. On kuitenkin muistettava tiukan johtamiskulttuurin taannuttava, osin jopa lamauttava, vaikutus toimintaan. (Malkamäki 2017, 137–139.)

5.2 Tarkastuksen tulosten vaikuttavuus

Tarkasteltaessa VTV:n tarkastuskertomuksia ja jälkiseurantaraportteja, voidaan niitä yleisellä tasolla tulkita siten, että VTV tekee tuloksellisuustarkastuksensa, raportoi havaintonsa ja tekee suosituksensa. Kahden – viiden vuoden kuluttua jälkitarkastuksen yhteydessä ollaan lähes samassa tilanteessa kuin aiemmalla tarkastushetkellä. Tarkastusten havaintojen ja suositusten vaikuttavuus jää epäselväksi. Ongelmana on, miksi osa havainnoista ja suosituksista muuttuvat toimenpiteiksi ja osa ei sitä tee.

Jännitteen valtionhallinnon ylimmällä tasolla aiheuttaa VM:n määritelmä valtionhallinnon tuloksellisuudesta siten, että se koostuu yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä. Vastaavasti VTV on useiden tarkastuksiensa yhteydessä todennut valtion tuloksellisuusohjelman olevan lähinnä toiminnan supistamista leikkaamalla henkilöstön lukumäärää. (Vakkuri ym. 2011, 195.) Toisaalta Tuomas Pöysti perustelee Vakkuri ym. teoksessa (2011, 188) tarkastusviraston positiivista kantaa valtion henkilöstömäärän vähentämiseksi osana valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa.

Haastattelussa puolustusministeriön edustaja kertoi, että kaikki tarkastustulokset käydään läpi PLM:n tai kansliapäällikön johtoryhmässä. Toimintamallin mukaisesti ministeriön johto keskustelelee havainnoista ja virkamiestaso pohtii, mitkä suosituksista ovat niitä, jotka käytännössä voidaan hoitaa joko hallinnonalalla muiden toimijoiden toimenpitein tai ministeriön omin voimin. Tähän havaintoon liittyy ministeriössä em kanssa samankaltaisesti tapahtuva tarkastusten tulosten arvottaminen ja priorisointi, jotka osaltaan vaikuttanevat siihen, miten tehdyt tarkastushavainnot vaikuttavat hallinnonalan toimintaan. (Haastattelu F.) (vrt. Weiss 1998a, 310–311; Reichborn-Kjennerud 2013, 685).

Toinen näkökulma kohdistuu tuloksellisuustarkastuksen tavoitteisiin. Pattonin tulkinnan mukaiset arviointitiedon käyttötavat, sisältäen ohjelman tai organisaation kehittämisen, voivat muuttua Czarniawskan esittämän kritiikin suuntaan. Czarniawskan mukaan tarkastus muuttuu helposti itsetarkoitukseksi, jolla ei saavuteta Pattonin esittämää tulosten käytettävyyttä. Pattonin kriteerit yhteisen ymmärryksen vahvistamisesta, osallistujien sitoutumisen vahvistamisesta, ohjelman tukemisesta ja vahvistamisesta sekä ohjelman tai organisaation kehittämisestä eivät täyty. (Czarniawska 2014, 101; Patton 1987, 117.) Tarkastuskertomuksen ja jälkitarkastusraportin havaintoja vertaamalla voi todeta Alvessonin mukaisesti ristiriitaa teknokraattisen rationaliteetin, kuten henkilöstömäärän vähentämisen, ja sosiaalisten olosuhteiden ja ihmisten tarpeiden välillä. Järjestelmä ei tällöin ole kyennyt tuottamaan maksimaalista tuotostaan. (Alvesson 1987, 246–247; vrt. Vedung 1997, 12–13.)

Bouckaert ja van Dooren (2003, 133) taas tulkitsevat, että poliittisesti ohjatussa toiminnassa on tilanteita, joissa tavoitteet joudutaan jättämään selventämättä ja monitulkintaisiksi konfliktien välttämiseksi. Vaikka julkisen organisaation johto usein näissä tapauksissa haluaisikin selkeämpää tulkintaa tavoitteista, sitä ei ole välttämättä mahdollista antaa, koska taustalla ovat erilaiset arvoperustat (vrt. Vedung 1997, 276; Weiss 1998a, 312–316).

Edellä olevaan liittyen VTV:n tilintarkastajat ovat esimerkiksi lausuneet Puolustusvoimien toiminnan tuloksellisuudesta vuoden 2015 osalta, koskien toiminnan taloudellisuutta ja tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden mukaisten tunnuslukujen saavuttamista. Annetussa lausunnossa on esitetty epäily toiminnan tehokkuudesta. Raportin mukaan toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyihin tietoihin sisältyy erityisesti työajan kohdentamisesta aiheutuvaa olennaista arvionvaraisuutta, joten esitettyjä tietoja ei voida pitää oikeina ja riittävinä. (VTV 2016a, 9.) VTV mukaan tarkastuksien yksi tehtävä on varmistua siitä, että päätöksenteossa kaikki arviot kustannuksista ja päätöksen vaikutuksista ovat tehtyjä läpinäkyvästi ja asianmukaisesti. (Haastattelu A.)

Puolustusministeriötä tutkittaessa tuli selvästi esille ministeriön virkamiesten luottamus VTV:n tarkastajien kokemukseen ja objektiivisuuteen, mutta myös tarkastusprosessin toimivuuteen. Tarkastuksen aikana toteutetut kokoukset ja palaverit ovat asioiden molemminpuolisen ymmärtämisen kannalta hyödyllisiä. Ministeriön kannalta tarkastuksen kohdentaminen ja tarkastuskysymykset mielletään merkittäviksi hyödyntämistä edesauttaviksi tekijöiksi. Suositusten hyödyntämiseen vaikuttavat sekä niiden syntymekanismi että niiden sisältö. Syntymekanismilla tarkoitetaan sitä, perustuuko suositus tarkastajan omaan havaintoon vai onko sen aihe tuotu hallinnon sisältä, josta VTV on tarkastuksensa perusteella samaa mieltä. (Haastattelu F.)

Edellä oleva kommentti on samankaltainen Weissin (1998a, 310–311) ja Reichborn-Kjennerudin & Johnsenin (2015, 2) havaintojen kanssa tarkastuksen vaikutuksesta organisaatioon. Weissin kannanotto on, että organisaatioilla on tarve säilyttää tasapaino, joten esitykset toiminnan muuttamisesta tulee sekä organisaation johdossa että sen jäseninä nähdä selvinä parannuksina, muuten havainnot torjutaan tai niitä pyritään painamaan unohduksiin. Reichborn-Kjennerud & Johnsen taasen toteavat oman tutkimuksensa perusteella, vaikka tuloksen hyväksyttävyyttä parantaakin auditoitavan kommenttien huomioon ottaminen, voi tarkastajan liian muodollinen ja sääntöihin perustuva raportointi estää osaltaan tulosten hyväksyttävyyttä. Tätä täydentää Reichborn-Kjennerudin havainto (2013, 685), jossa todetaan, että tarkastetuissa organisaatioissa on virallisia ja epävirallisia perinteitä, joiden mukaan tarkastuksen perusteella esitettyjen uudistus- ja muutosehdotuksien soveltuvuutta arvioidaan. Tästä johtuen tehtyjen ehdotusten, saadakseen aikaan vaikutusta, tulee olla samansuuntainen yhteisön oman kehitysajatusten kanssa. Samalla ehdotusten tulee sisältyä organisaation käsityskykyyn siitä, mikä on tarkoituksenmukaista. Vastakkainen toimintamalli lisää muutosvastarintaa. Kuten aiemmin on mainittu, Reichborn-Kjennerud, todetessaan tarkastajien sopivan hienotunteisuuden tarkastettavien suuntaan ja kokemuksen tuoman ammattitaidon sekä tarkastettavan alan tuntemuksen, lisäävän tarkastuksen ja sen tulosten vaikuttavuutta kohdeorganisaatiossa paremmin kuin mitä muodollinen toimintamalli tekisi. (Reichborn-Kjennerud 2015, 2; vrt. Virtanen & Vakkuri 2016, 137.)

Edellä oleva kävi selvästi esille tutkimuksessa. Esimerkkinä tästä, kommentti tarkastus-suositusten käsittelyyn ministeriössä oli, ” — — — käytännössä nämä osalliset tahot [PLM:n

osastot ja yksiköt] miettivät sitten, että miten näitä käytännössä vietäisiin. Tarvittaessa annetaan vaikka valmistelutoimeksiantoja, jos katsotaan, että tämän toteuttaminen edellyttää parin vuoden aikana, pitäisi näillä ja näillä keinoin tehdä niin, se riippuu hyvin paljon siitä, mitä suosituksia VTV on esittänyt vaihtoehtoina tai muuta” (Haastattelu F).

5.3 Muuttuuko mitään vai kaikki - tarkastushavaintojen ja suositusten hyödyntäminen valtion hallinnossa

VTV:n tuloksellisuustarkastusten yleiset suuntaamiskriteerit ovat tarkastettavan asian valtiontaloudellinen merkitys, asiaan liittyvä valtiontaloudellinen riski sekä käyttökelpoisen tarkastustiedon tuottaminen. VTV:n tekemissä tuloksellisuustarkastuksissa tarkastuksen suuntaamisesta, tarkastuskysymyksistä, tarkastuksen tuloksista ja esitettävistä suosituksista ja muista havainnoista, keskustellaan tarkastuksen aikana ja sen päätteeksi tarkastuksen kohteen kanssa ja alustavasta tarkastusraportista pyydetään lausunto kaikilta tarkastukseen kohteena olevan organisaation tasoilta. (Haastattelut A ja B.)

Edellä kuvattu VTV:n toimintamalli mielletään ministeriössä erittäin hyödylliseksi. Tärkeimmät havainnot tulevat esille jo tarkastuksen kuluessa. (Haastattelut E ja F.) Haastattelussa todettiin: ”– – – jos joudutaan raporttiluonnosta olennaisesti muuttamaan, jos siinä on hirveästi eroja, joihin joudutaan puuttumaan, niin silloin on epäonnistunut tämä prosessi. Koska lähtökohta on se, että raporttiluonnos olisi lähtökohdiltaan oikea. Siinä on pikku viilaamista puoleen taikka toiseen. Ei semmoisia, että siellä on suuria väärinymmärryksiä. Sitten olemme jotenkin epäonnistuneet prosessissa, se tiedon vaihto ei ole ollut riittävää, että olisi päästy keskustelemaan oikeista asioista, – – –” (Haastattelu E).

Tarkastuksen toteuttamiseen liittyen on nostettava esiin tarkastajan ja tarkastettavan välinen molemminpuolinen luottamus, joka on merkillepantavaa, verrattaessa saatuja tuloksia kansainvälisiin tutkimuksiin (vrt. Reichborn-Kjennerud 2014b, 686; Raudla ym. 2016, 224–225). Carol Weiss on kuvannut tarkastukseen liittyvää luottamusta typologiassaan siten, että arviointituloksien käytettävyyttä edesauttaa tarkastajien työn hyväksyttävyyss tarkastettavassa organisaatiossa. Samoin auttaa tulosten käyttö instrumentaalisesti, tar-

kastuksen tuloksia hyödynnetään päätöksenteon perustana, sekä niiden käyttö paikallisesti, jolloin tarkastajan havainnot tuovat organisaation henkilöstölle uusia näkökulmia tai vaihtoehtoja. Typologia empirian perusteella toimii kuvatulla tavalla. Esille tuli myös Weissin esiin tuoma vaihtoehto tarkastuksen tulosten käytöstä jo tiedettyjen ongelmien tai muutostarpeiden esiintuojana, jolloin tarkastushavainto edesauttaa puuttumista asiaan tai haluttua muutosta perustellaan tarkastuksen tuloksilla. (Weiss 1998b, 23–24; Haastattelu E; vrt. Bouckaert & Halligan 2008, 158–159.) Haasteltaessa ministeriön edustajia VTV:n tarkastuksista, kävi esille selvä ero ulkomaisen ja suomalaisen toimintamallin välillä. Tutkimusten perusteella muissa maissa tarkastettavat ovat huomattavasti varautuneempia kanssakäymisessään tarkastajien kanssa kuin Suomessa. (esim. Weiss 1998b, 30; Bouckaert & Halligan 2008, 16 ja 171–172.)

Tutkittaessa puolustusministeriön toimintamallia, merkittävä havainto tarkastustiedon hyödyntämisestä on, että kaikki tarkastukset ja niiden tulokset käydään läpi joko kansliapäällikön tai ministerin johtamassa johtoryhmässä, jolloin vastuullisilta ministeriön osastoilta tai yksiköiltä, mukaan luettuna Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos, pyydetään tarkastustuloksiin liittyviä kannanottoja ja mahdollisia toiminnan kehittämisesityksiä. Tämä toimintamalli saa tukea kansainvälisistä tutkimuksista ja kirjallisuudesta. Kaikissa tarkastuksen vaikutusta käsittelevissä tutkimuksissa on todettu johdon sitoutumisen ja kiinnostuksen lisäävän saadun tarkastusinformaation vaikuttavuutta, vähentäen samalla organisaation muutosvastarintaa (vrt. Weiss 1998a, 310–311.) Johdon kiinnostuksen vaikutuksesta ja moitteiden välttämisen logiikasta käy hyvänä esimerkkinä vuoden 2004 selonteon huonoon valmisteluun kohdistunut kritiikki. Viimeisimmän uudistuksen (2015) valmistelussa otettiin huomioon aiemmat VTV:n havainnot ja suositukset. Kuten haastattelussa todettiin: ” – – – *alusta lähtien me ikään kuin varauduimme siihen, että kysymys on niin isosta uudistuksesta, että VTV on varmaankin kiinnostunut asiasta. Ja pyrimme nimenomaan varautumaan siihen, että jos VTV tekee sen tarkastuksen, kaikki osa-alueet on valmisteltu sillä tavalla että ne kestävät VTV:n tarkastuksen* – – – ” (Haastattelu E). Toisaalta tulisi johtamisessa ottaa huomioon havainnot tilivelvollisuuden vaikutuksesta. Reichborn-Kjennerud & Johnsen (2015, 7) ja Malkamäki (2017, 137–139) ovat tuoneet tutkimuksissaan esiin selvän havainnon siitä, että tiukka kontrolli voi haitata tai jopa estää organisaation toiminnan tuloksellisuutta.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannalta, tutkimuksen perusteella yhdeksi merkittävimmistä tekijöistä, näytti muodostuvan tarkastustiedon ennakkoiva informointi ja raportin oikea-aikaisuus valiokunnan työskentelyn aikatauluun nähden. Tarkastusvaliokunta, joka saa itselleen kaikki tarkastuskertomukset, työstää tarkemmin niitä kysymyksiä, jotka se katsoo eduskunnan työn kannalta tarkoituksenmukaisimmiksi. Tutkimuksessa kävi esille myös se, että valiokunta haluaisi oman työskentelynsä suunnittelua ja myös valiokunnan jäsenten informointia varten ennakkotietoa, mikäli jotain valtion taloudenhoidon tai toiminnan kannalta merkittävää on tarkastuksessa löydetty. Valiokunnan työskentelyn kannalta merkittävät asiat tulisi julkaista vuosittain viimeistään syyskuun alkupuolella, jotta valiokunta kykenee niihin reagoimaan. Tällöin tuloksilla voidaan vielä vaikuttaa esimerkiksi tulevan vuoden budjettiin ja tulevien vuosien budjettikehyksiin, määrärahojen kohdentamiseen tai tavoitteiden asettamiseen tulosityksiköille. Myöhemmin esiin tulleet tarkastushavainnot voivat jäädä niiden merkityksen kannalta liian vähälle huomiolle tai niiden käsittelyn aloittaminen valiokunnassa saattaa venyä jopa kuukausien päähän, jolloin tulosten vaikuttavuus valtionhallinnon kehittämisessä heikkenee. (Haastattelut C ja D; vrt. Weiss 1972, 116–121; Vedung 1997, 281–282 ja 285.)

Tutkimuksen haastatteluissa näkyi politiikan vaikutus ylimmän valtionhallinnon toimintaan ja työskentelyyn. Vedung (1997, 289) on todennut arvioinnin instrumentaalisen käytön usein vaativan tarkastustulosten nopeaa hyödyntämistä. Hänen mukaansa demokration kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että ylimmät päätökset tulee alistaa julkiselle arvioinnille, erilaisten julkisten intressiryhmien valvontaan, jolla saavutetaan parempi rationaalisuus ja vaikuttavuus, kuin saattamalla asiat suoralla päätöksenteolla törmäyskursille kansalaisten mielipiteen kanssa. Toisaalta Weiss (1979, 429) toteaa tarkastustiedon mahdollisimman laajan esillä olon kaikille poliittisen järjestelmän toimijoille mahdollistavan päätöksenteon perusteiden monipuolisen käsittelyn. Hänen mukaansa poliittiset päättäjät hyvin harvoin kykenevät nimeämään yksittäistä tutkimusta, joka vaikuttaisi heidän päätöksiinsä. Tästä huolimatta tutkimusraporttien kerrotaan antavan päätöksissä antavaa taustatietoa ja ohjaavan niitä oikeaan suuntaan. Tätä näkemystä taustoittavat teoksessaan Bouckaert & Halligan (2008, 199–202). He toteavat, että julkisen hallinnon tuloksellisuudella on kuusi erilaista yhteyttä. Typologian mukaan hallinto voidaan mieltää neljän toimijan pelikentäksi, jonka yhdessä kulmassa on eduskunta, toisessa hallitus, kol-

mannessa hallinto ja neljännessä kansalaiset. Näiden toimijoiden välillä on erilaisia sopimuksia, yhteyksiä, erikoislupia ja tilivelvollisuutta. Näiden toimijoiden erilaisista vaikutuksista toisiinsa johtuu se, että tuloksellisuus ja poliittinen päätöksenteko ovat toisiinsa vuorovaikutuksessa, eikä tuloksellisuudesta voida jättää pois poliittista järjestelmää.

Useat tarkastamisen ja arvioinnin arvostettu tutkijat korostavat arvioinnin tulosten käytettävyyden merkitystä, kuten Vedung (1997, 287), Weiss (1998, 318–319) ja Patton (1997, 20–22). Tulosten käytettävyyteen on tutkimuksissa löydetty useita vaikuttavia tekijöitä, jotka esimerkiksi Carol Weiss (1998, 310–314) luokittelee organisatorisiin tekijöihin ja poliittisiin rajoitteisiin. Hänen mukaansa organisatorisia vaikutuksia voidaan vähentää muun muassa tekemällä vakuuttavampia tutkimuksia, lisäämällä tulosten jakelua ja paremmalla viestinnällä, mutta myös johdon sitoutumisella tarkastuksiin. Tutkimuksen perusteella ei organisaation sitoutumattomuudesta tarkastuksiin ole evidenssiä, päinvastoin, puolustusministeriössä arvostetaan VTV:n laaja-alaista, perusteellista ja ulkopuolista (objektiivista) näkemystä asioiden tilasta. (Haastattelut E ja F.)

Tutkimuksen perusteella on nähtävissä jonkinasteista siiloutumista ylimmän hallinnon toimijoiden kesken. Tarkastusvaliokuntaa tutkittaessa havaittiin se, että huolimatta VTV:n ja tarkastusvaliokunnan kuulumisesta samaan organisaatioon, puuttuu VTV:n tarkastajien ja tarkastusvaliokunnan valmistelevien virkamiesten väliltä säännöllisesti koontuva foorumi, jossa voitaisiin keskustella esimerkiksi siitä, miten VTV:n tarkastussuunnitelma etenee, miten eri hallinnonalojen tarkastuksia suunnataan, mitä tarkastuskykyksiä käsitellään ja miten tarkastuksen tuloksia on odotettavissa tarkastusvaliokunnan käsittelyyn. (Haastattelut C ja D; vrt. Vakkuri ym. 2011, 229.) Toisaalta puolustusministeriön näkökulma tarkastuksen tuloksiin, raportissa annettaviin suosituksiin ja havaintoihin perustuu pitkälle luottamukseen VTV:n tarkastajien ja hallinnonalan välillä. Asia on tulkittu samalla tavalla VTV:ssä. (Haastattelut A ja E.) Puolustusministeriö haluaa VTV:n monialaisten tarkastusten avulla vähentää siiloutumisen merkitystä ja saada vertailtavaa tietoa eri hallinnonalojen toiminnasta. Puolustusministeriötä tutkittaessa kävi myös ilmi, etteivät tarkastusvaliokunnan edustajat osallistu ministeriöiden ja eduskunnan välisiin valiokuntatapaamisiin, tämä osaltaan voi vähentää tietojen vaihtoa tarkastusvaliokunnan ja ministeriöiden välillä. (Haastattelu F.)

Tarkastusvaliokunnan edustajat korostivat VTV:n neuvottelukunnan merkitystä tietojen saamiseen tarkastuksista ja myös niiden suuntaamisesta. Neuvottelukunta on myös heidän mielestään toimiva foorumi vähentämään tarkastuksiin liittyviä poliittisia rajoitteita (vrt. Weiss 1998a, 312–314). Samalla he kuitenkin totesivat rajoitteeksi sen, että kaikki hallinnonalat eivät ole neuvottelukunnassa edustettuina. (Haastattelut C ja D; Vakkuri ym. 2011, 231.)

Tutkimuksen kannalta merkittävä on havainto tarkastuksen suuntaamisen vaikutuksesta siitä saatavan tulosten hyödyllisyyteen ja käytettävyyteen. Weiss toteaa teoksessaan (1998a, 28–30) tarkastuksissa kyettävän yleensä tutkimaan vain kohtuullisen lyhyen aikavälin vaikutuksia, vaikka todellisia vaikutuksia voidaan ehkä nähdä vasta keskipitkällä aikajänteellä. Tutkimuksessa tämä kävi esille esimerkiksi raportissa vuoden 2004 selonteon vaikutuksista (VTV 2011b). VTV:n raportin suositukset otettiin huomioon vuoden 2015 puolustusvoimauudistusta valmisteltaessa. Tämä vaikutti sekä suunnittelua tarkentavasti että VTV:n tarkastajien mahdollisuuteen hyödyntää suunnittelusta tehtyä kattavaa raportointia (Haastattelu E.) Tätä toimintamallia voidaan kutsua oppimiseksi, mutta siinä on myös nähtävissä moitteen välttämisen logiikan vaikutusta. Toinen havainto koski mahdollista jännitettä toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa. Sijoittamalla tuloksellisuustarkastusten tuloksia aiemmin kuvattuun kolmen E:n tuloksellisuuskäsitteistöön, voidaan arvioida, että VTV tarkastaa hallinnonalan toiminnan tuloksellisuutta, PLM tiliviraston valvoo erityisesti toiminnan vaikuttavuutta ja Pääesikunta puolustusministeriön alaisena virastona on kiinnostunut oman toimintansa taloudellisuudesta ja liiketaloudellisesta kannattavuudesta.

Carol Weiss on myös todennut sen, että ohjelmien suoria tuloksia ei useinkaan kyetä havaitsemaan tarkastuksissa. Tämä johtuu hänen mukaansa joko tavoitteen asettamisen tai mittaamisen ongelmista. Tavoitteen asettamisen ongelmilla hän tarkoittaa tilanteita, joissa arvioinnilla usein todetaan toiminnassa tai ohjelmassa heikkouksia, tuomatta selviä ratkaisumalleja ongelmaan. Yleensä mitattavat erot ovat tulkinnanvaraisia, eikä niistä ole mahdollista johtaa tai päätellä mitään yksittäistä syytä tai heikkoutta. Weiss kutsuu tätä kuiluksi tiedon ja toiminnan välillä, jonka täyttämiseen vaaditaan arvioijalta tai tarkastajalta ammatillista osaamista, kykyä kommunikoida, mutta myös organisaation johdolta rohkeutta muuttaa toimintaa. (Weiss 1972, 125.)

6 TUTKIMUKSEN PÄÄTELMÄT

Tutkimuksen peruslähtökohtana oli tuloksellisuus valtiohallinnon kontekstissa, kohteena puolustusministeriön hallinnonalaan kohdistuneet tarkastukset. Tutkimuksessa pyrittiin keskittymään tuloksellisuuteen soveltamisen ongelmana. Tähän ongelmaan selvitystä haettiin etsimällä havaintoja tuloksellisuuskäsitteen mukaisesta toiminnasta ja tuloksellisuustiedon muuttumisesta päätöksiksi. Samalla pyrittiin havainnoimaan niitä menettelyjä, joilla mitattua tuloksellisuutta käytetään todentamaan tilivelvollisuutta, mutta myös miten sitä käytetään apuvälineenä toiminnan kehittämisessä. Keskeistä tältä osin on ollut selvittää tuloksellisuuden informaation hyödyntämistä valtion hallinnossa.

Asetetusta painopisteestä huolimatta, on tutkimuksessa jouduttu tarkastelemaan tuloksellisuutta etsinnän ongelmana, miten tuloksellisuus määritellään ja miten tuloksellisuutta mitataan. Tällöin tarkastelu kohdistui lähinnä niihin keinoihin, joilla tuloksellisuustietoa tuotetaan. Havainnoksi aineistoa tutkittaessa tuli, että pääosa tutkimuksista kohdistui tuloksellisuuteen etsinnän ongelmana. Tätä näkökulmaa kattoi tutkimuksen ensimmäinen tutkimuskysymys siitä, miten tuloksellisuus ymmärretään puolustusvoimien kontekstissa.

Tutkimuksella tavoitteena ei ole selittää valtionhallinnon toimintaa, vaan pyrkiä selvittämään, miten tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia voidaan arvioida, ja onko hallinnon alan toimintaa muutettu tarkastusten perusteella sekä millä tavoin. Vastauksien lisäksi on pyritty löytämään ajatuksia kehittämiselle, voitaisiinko tuloksellisuustarkastusten suositusten tehoa ja vaikuttavuutta lisätä nykyisestä. Kirjallisuutta ja aiheeseen liittyviä tutkimuksia lukiessa voidaan havaita, että tuloksellisuustarkastuksiin, siis niihin valmistautumiseen, toteuttamiseen, neuvotteluihin, raportointiin ja raporttien analysointiin käytetään huomattava määrä resursseja. Jotta tilivelvollisuus toiminnan rahoittajia kohtaan tulisi mahdollisimman hyvin täytettyä, tulisi pyrkimyksenä olla maksimaalisesti ulosmitata tarkastuksista se hyöty hallinnon kehittämiseen ja toimivuuden parantamiseen, mitä niistä on mahdollista saada (kts. VM 2006, 8.)

6.1 Tuloksellisuustarkastusten vaikutusten ymmärtäminen puolustus-hallinnon kontekstissa

Valtiontalouden tarkastusvirasto, aloittaessaan hallinnonalan tarkastuksen, pyrkii vuorovaikutukseen kohteen kanssa siten, että molemmilla osapuolilla on samanlainen tulkinta tarkastusasetelmasta. Johtuen toiminnan tuloksellisuuden määrittelyn monimutkaisuudesta ja suorien mittareiden puuttumisesta, joutuu VTV tarkastuksessaan joskus tukeutumaan toissijaisiin kriteereihin ja tarkastuskysymyksiin. Jokaiseen tarkastukseen joutuu VTV määrittelemään tuloksellisuuden kriteerit erikseen. Tästä johtuen, jokaisessa tarkastuksessa, kyseisen toiminnan koko tuloksellisuusketju joudutaan aina määrittelemään omalla tavallaan. (VTV 2010b; Haastattelu B.) Tämän toimintamallin etuna on nähtävä muun muassa runsas kommunikointi ja vuorovaikutus, joiden avulla tarkastaja ja tarkastettava kykenevät ymmärtämään tarkastuksen samalla tavalla ja täten lisäävät tarkastustulosten hyväksyttävyyttä tarkastettavassa organisaatiossa. Tämä sama huomio tuli esiin puolustusministeriössä, ennen tarkastusta tapahtuva ja tarkastuksen aikainen yhteydenpito sekä dialogi edesauttavat tarkastuksen tulosten hyväksyttävyyttä ministeriön kanalta. (Haastattelu E.)

Puolustusministeriön hallinnonalalla, kuten muuallakin valtionhallinnossa, ymmärretään tuloksellisuus valtiovarainministeriön tulkinnan mukaisena. VM:n määrittelyn mukaisesti toiminta on silloin tuloksellista, kun asiakkaiden tarpeisiin vastataan laadukkaasti, vaikuttavasti ja taloudellisesti. Nämä kolme tuloksellisuuden tekijää joudutaan alistamaan sekä ulkoisen tarkastuksen, valtionhallinnossa VTV:n, että julkisen kritiikin kohteeksi, johtuen toiminnan rahoittamisesta pääosin verovaroin.

Tutkimuksessa tuli selvästi esiin luottamus jota tarkastettava ja tarkastaja tuntevat toisiaan kohtaan. Luottamusta oli sekä tarkastajan ammattitaitoon ja objektiivisuuteen että tarkastettavan tilivelvollisuus -käsitteeseen liittyvään avoimuuteen toiminnastaan ja resurssiensa käytöstä. Tämän yhteisen toimintamallin merkitys tulee muistaa, esimerkiksi Bouckaert & Halligan nimeävät teoksessaan (2008, 17–18) tuloksellisuuden tärkeimmäksi tavoitteeksi rakentaa luottamus kansalaisten ja julkisten organisaatioiden ja instituutioiden välille. Samantapainen havainto löytyy myös useista muista teoksista. Kuten

Reichborn-Kjennerud & Johnsenkin toteavat kirjoituksessaan (2015, 4) joidenkin tutkijoiden painottavan ennen ja jälkeen tuloksellisuustarkastuksia tapahtuvia oppimisen prosesseja, korostaen tarkastajan ja tarkastettavan välisen yhteisymmärryksen merkitystä.

VTV:n tarkastajien perusteelliseen työhön ollaan puolustusministeriössä tyytyväisiä ja ministeriö haluaa hyödyntää VTV:n toteuttamia laaja-alaisia arviointeja kertomaan, onko toiminta ollut suunnitellulla tavalla tuloksellista. (Haastattelu F.) Huomattavaa on, että asiaan liittyvät kansainväliset tutkimukset, kuten Raudla ym. (2015) ja Reichborn-Kjennerud (2014), tutkivat ja kuvaavat tutkimustensa tuloksissa enemmän syitä, jotka estävät tarkastusten tulosten käyttöä.

Tutkimuksessa tehty havainnot eivät tue edellä kuvattua Reichborn-Kjennerudin tulkintaa tarkastuksen vaikutuksesta, vaan enemmän tutkimuksen mukaan vaikuttaa moitteen välttämisen logiikka, jota voidaan kutsua tuloksellisuustarkastuksen ennalta ehkäiseväksi vaikutukseksi. Tällä vaikutuksella tarkoitetaan hallinnon halua toimia mahdollisimman tehokkaasti, jotta toiminta täyttäisi omat tuloksellisuuden vaatimukset ja myös ulkoisen arvioijan kriteerit. VTV instituutiona ei kykene kattamaan tarkastuksen keinoin kuin murto-osan sille kuuluvasta tarkastuskentästä. VTV perustelee ja arvioi toimintansa kohdentamista hyödyntämällä edellä kerrottua moitteen välttämisen logiikan positiivisia vaikutuksia. VTV on tunnistanut myös moitteen välttämisen logiikan negatiivisia vaikutuksia, jotka ilmenevät hallinnossa esimerkiksi riskin välttämisenä. Suomessa on ollut vaatimuksia yhteiskunnan tuottavuuden parantamiselle. Yksi osa tuottavuuden lisäämistä on kyky innovoida, ottaa tarvittaessa riskejä. VTV on tarkastuksissaan havainnut hallinnossa varovaisuutta lähteä viemään eteenpäin täysin lain mukaisia menettelyjä, mutta jotka muutoin saattavat olla tulkinnanvaraisia tai luonteeltaan monimutkaisempia järjestelyinä. VTV:n mukaan nykyinen ohjausmalli ei kaikilta osin tue toimintamallia, jossa innovatiivisten ja asianmukaisten, uusien menettelytapojen kehittäminen nähdään positiivisena asiana. (Haastattelu A.)

Toisaalta tulee muistaa Carol Weissin varoituksen sanat liian läheisestä yhteistyöstä tai jääviyden mahdollisuudesta tarkastajien ja tarkastettavien välillä. Hänen mukaansa tulkinnanvaraisissa tilanteissa voi, joita toiminnan tuloksellisuuden arviointi usein on, tapahtua siten, että tarkastuksessa todetaan, ettei interventioilla ole lainkaan tai että sillä on

hyvin vähän vaikutusta. Hänen mukaansa kyseessä on tällöin enemmänkin poliittisesta kuin analyttisestä ongelmasta. Tällöin voi olla mahdollista, mikäli tarkastajalla on liian läheiset suhteet tarkastettavaan tai jääviysongelma, korostaa hyviä havaintoja ja jättää negatiiviset vähemmälle huomiolle. Tämä voi tapahtua erityisesti tilanteissa, joissa on tarve saada toimijat mieluummin kuuntelemaan tehtyjä havaintoja ja niihin liittyviä suosituksia sen sijaan, että he olisivat tehtyjä havaintoja vastaan ja muuttaisivat käyttäytymistään omaa toimintaansa puolusteleviksi. (Weiss 1998a, 280.) Tästä jääviysongelmasta ei tutkimuksen perusteella ole evidenssiä.

Samalla tulee kuitenkin ottaa huomioon Raudla ym. (2016, 229–230) tekemät huomiot siitä, että tarkastushavaintojen nousu mediaan tai muuten julkiseen keskusteluun lisäävät asian poliittista merkitystä, lisäten samalla paineita organisaatiolle korjata toimintaansa näkyvällä tavalla. Tämä havainto käy selvästi esille esimerkiksi vuotta 2015 koskevassa valtion hallinnon ylintä johtoa koskevassa tarkastuksessa (VTV 207/52/2015/16.5.2016), josta median ja tätä kautta yleisön mielenkiinnon kohteeksi nousivat valtion ylimmän johdon virkamiesten runsas taksien käyttö.

6.2 Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot ja hallinnon reagointi havaintoihin

Tutkimuksessa on tarkasteltu hallinnon toimijoita ketjuna puolustusministeriöstä Valtiontalouden tarkastusvirastoon ja tarkastusvaliokuntaan sekä tiedon kulkua tämän ketjun toimijoiden kesken. Tutkimuksessa tuli esiin havainto VTV -neuvottelukunnan merkityksestä tuloksellisuustarkastusten suositusten hyväksyttävyyttä ja vaikuttavuutta lisäävänä tekijänä. Tutkimuksen mukaan neuvottelukunnan jäsenten ammattitaitoa voisi hyödyntää enemmänkin. Vaikkakin VTV on itsenäinen toimija, voi neuvottelukunnassa tulla esille aiheita, jotka voisivat olla mielenkiintoisia myös muilla hallinnonaloilla kuin pelkästään tarkastuksen kohteena olevalla. Tosin on muistettava, että VTV päättää itsenäisesti, sopivatko käsitellyt aiheet sen tarkastusprosesseihin ja tarkastuksen aihepiireihin. Kuten neuvottelukunnan tehtävänannossa määritellään, sen tehtävänä on ylläpitää ja kehittää tarkastusviraston yhteyksiä eri yhteistyötahoihin, tehdä aloitteita tarkastustoi-

minnan kehittämiseksi sekä seurata VTV:n tarkastustoiminnan tuloksellisuutta ja palvelukykyä eri yhteistyötahojen suuntaan. Tarkastusvaliokunnalla on vaikuttava edustus neuvottelukunnassa, joten tämä olisi erittäin sopiva foorumi asiallisesti ja toiminnallisesti lisätä yhteistyötä eri tahojen kanssa. Rajoitteena tosin on, että kaikki hallinnonalat eivät ole neuvottelukunnassa edustettuna. (Haastattelu C; www.vtv.fi, viitattu 23.5.2017; vrt. Vakkuri ym. 2011, 231.)

Tarkastusvaliokunnan ja VTV:n välistä suhdetta on perusteellisesti tarkastellut kirjoituksessaan Tuomas Pöysti teoksessa Vakkuri ym. (2011, 229–231.) Hänen näkökulmansa yhteistoimintaan on normatiivinen, lakeihin ja määräyksiin perustuva, jäsentäen suhdetta näiden avulla. Täydennyksenä Pöystin esittämään analyysiin, tutkimuksessa kävi esiin tarkastusvaliokunnan valmistelevien virkamiesten tarve saada tietoa tarkastuksista jo niiden toteuttamisten aikana, mikäli tiedolla voidaan katsoa olevan vaikutusta erityisesti valtion taloudenhoitoon ja talousarvioon. Tarkastusvaliokunnan virkamiehillä on tiedossa VTV:n vuosittainen tarkastussuunnitelma, jota kuitenkin VTV voi muuttaa ja tarkentaa tarvittaessa. Valiokunnan tehtävien valmistelujen kannalta tietojen vaikuttavuutta lisäisi päivittyvä tieto tarkastuksista ja niiden tavoitteista. Tähän samaan tietojen hyödyntämiseen liittyy tarve saada tarkastuksen havainnoista ja tehdyistä suosituksista tietoiskumainen esitys, joka olisi tarkempi kuin nykyisin kirjoitettava tiivistelmä, sisältäen esimerkiksi luettelona tehdyt havainnot ja niiden perusteella kirjoitetut suositukset. Jopa tieto siitä, että mitään merkittävää ei ole löytynyt, voi joskus vaikuttaa tarkastusvaliokunnan työn suunnitteluun, esimerkiksi talousarvion laadintaan. (Haastattelut C ja D.) Toisaalta puolustusministeriö oli tyytyväinen tiivistelmien asiasisältöön (Haastattelu F.) Tähän voisi arvioida vaikuttavan tarkastuksen aikainen yhteistyö, jonka avulla ministeriö on tietoinen tarkastuksesta yksityiskohtaisemmin (vrt. Vakkuri ym. 2011, 175–176). Tietojen vaihdon ja kommunikoinnin lisääminen saattaisivat vähentää mahdollisia siiloutumisen vaikutuksia organisaatioiden välillä.

Toinen, erityisesti eduskunnan ja siten myös tarkastusvaliokunnan työhön vaikuttava tekijä, on tarkastusten suuntaamisen lisäksi sen ajankohdan merkitys. Eduskunta keskittyy syysistuntokaudella työssään erityisesti seuraavan vuoden budjettiin, jolloin valiokuntatyön painopiste on myös budjettityön tukemisessa. Tästä johtuen voivat tarkastusten raportit siirtyä, merkittävyystään huolimatta, käsittelyyn vasta seuraavien valtiopäivien

aikana. Tämä viive saattaa osaltaan heikentää tarkastusten tulosten vaikuttavuutta. (Haastattelut C ja D.)

Tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia tarkasteltaessa hyvän lähtökohdan antaa Reicborn-Kjennerudin & Johnsenin toteamus (2015, 7) siitä, että tuloksellisuuden parantamisen ohjelma on yhteen sopimaton tilivelvollisuuden asettamien vaatimusten kanssa. Heidän mukaansa tämä johtuu siitä, että tilivelvollisuus perustuu selvään normistoon, kun taas tuloksellisuuden toteaminen ja kehittäminen perustuvat tulkintaan. Suomessa tarkastettavana oleva puolustusministeriö pitää tuloksellisuustarkastuksia ja niiden tuloksia hyödyllisinä (Haastattelu F). VTV pitää omana tehtävänä arvioida toiminnan tuloksellisuutta, samalla varmistuen siitä, että erilaisia päätöksiä tehtäessä kustannus- ja vaikutusarviot ovat tehtyjä asianmukaisesti ja läpinäkyvästi. (Haastattelu A.) Puolustusministeriön edustajien kanta on, että VTV:n tarkastajat antavat toiminnasta ulkopuolisen näkökulman. Näkökulman merkitys on huomattava, koska julkisessa toiminnassa ei ulkopuolista ja retrospektiivistä arviointia ole tarjolla. Ministeriön mielestä VTV katsoo hyvin laajalla perspektiivillä ja samalla vertailee hallinnonaloja keskenään, ymmärtäen kuitenkin eroja eri hallintojen toiminnassa. (Haastattelu F.)

Puolustusministeriön hallinnonalalle tehtyjen tuloksellisuustarkastusten havainnoista merkittävimpiä olivat vuosittain käyttämättä jäävät ja siten seuraavalle budjettivuodelle siirtyvät hankintamäärärahat. Tämän tutkimuksen tehtävänä ei ole selvittää, mistä tämä ongelma johtuu. Ulkopuolisena voisi kenties lähestyä ongelmaa käytännöllisestä näkökulmasta. Mikäli toiminnassa on olemassa ongelma, sen syihin kannattaisi puuttua ja korjata toimintaa tältä osin. Koska hankintamäärärahojen siirtymisen suurimmat syyt tiedetään, tähän antaa Smith (2011, 126–130) teoksessaan vaihtoehdon. Hankkia kannattaa vain valmista materiaalia riittävän suurilta toimittajilta, jolloin hankinnan aikataulua ei jouduta kokeilun ja testauksen takia venyttämään ja materiaali täyttää asetetut laatuvaatimukset. Lisäksi tiedetään, mitä ja miten paljon käytetyllä rahalla saadaan.

Toinen merkittävä havainto koskee sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen järjestämistä. Näistä on muistettava, että ne eivät ole sama asia. Sisäinen valvonta on organisaation omaa toimintaa, jolla organisaatio varmistaa toimivansa taloudellisesti, tehokkaasti ja lakien mukaisesti. Sisäinen tarkastus on johdon työväline. Se palvelee organisaation

johtoa, jotta johto saisi kohtuullisen varmuuden siitä, että resurssit ovat tehokkaassa ja vaikuttavassa käytössä, organisaatiossa noudatetaan lakeja, säännöksiä ja ohjeita sekä talouden ja toiminnan raportointi on riittävää, luotettavaa ja ajantasaista. (www.theiia.fi, viitattu 14.5.2017.) Kumpikin edellä kuvattu toiminta ovat osa organisaation johtamista. Toiminnan on perustuttava myös lakiin. Asetus valtion talousarviosta (11.12.1992/1243) toteaa, ”— — — *viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen ja viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta*”. Asetuksen perusteella VTV:n havainnot ovat relevantteja. Tästä esimerkkinä tilintarkastuskertomuksessaan vuodelta 2015 (VTV 2016a) VTV edelleen toteaa, ”*Puolustusvoimien tulee jatkaa tuloksellisuuden laskentatoimensa kehittämistä, jotta se voi tuottaa valtion talousarviosta annetun asetuksen 55 §:n edellyttämät tiedot*”. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Puolustusvoimien tilinpäätös ja toimintakertomus eivät ole määräysten mukaisia. (Asetus 11.12.1992/1243.) Havaintona tämä on ongelma, joka on kestänyt jo useita vuosia.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta nostettiin esille riskien arvioinnin menettelyt sekä sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuutta osoittavien tietojen vajavaisuus. Tämä havainto on linjassa Weissin esittämän typologian (1998, 312) kuvaukseen poliittisista rajoitteista. Kyseiset rajoitteet käyvät hänen mukaansa esiin muun muassa siten, että korkeimman tason virkamiehet tukevat esimiehiään ja hakevat tätä kautta meriittiä itselleen sekä välttelevät vastakkainasettelua ja konflikteja omassa organisaatiossaan. Tällä menettelyllä pyritään etsimään yhteistyötä eri keinoin. Edellä kuvatun tyyppisestä toiminnasta ei tutkimuksen perusteella ole havaintoja.

Toisaalta on otettava huomioon valtionhallinnon tuloksellisuuden moniselitteisyys, toiminnassa on vaikea löytää tuloksellisuudesta kustannusvaikuttavuutta. Tutkimuksen mukaan sitä, toimiiko tarkastettava yksikkö taloudellisesti, tuottavasti tai vaikuttavasti, on

vaikea selvittää, koska vertailtavia yksikkökustannuksia ei yleensä ole. Tämän toimintamallin mukaisesta tarkastuksesta VTV käyttää joskus termiä tuloksellisuuden oletettujen edellytysten tarkastaminen. (Haastattelu B.)

Eräs huomionarvoinen havainto koskee tulosten ja tiedon siirtoa valtionhallinnon sisällä. Tästä esimerkkinä ovat VTV ja tarkastusvaliokunta, jotka molemmat kuuluvat eduskunnan alaisuuteen. Tarkastusvaliokunnan virkamiehet kokevat jonkinlaisena hankaluutena erityisesti epävirallisen virkamiestiedon siirron satunnaisuuden organisaatioiden välillä. (Haastattelu D.) Toisaalta havaintona on, että VTV:n tarkastajat käyvät säännöllisesti kuultavana tarkastusvaliokunnassa. (Haastattelu A.) Tutkimuksen perusteella tulisi kuitenkin selvittää mahdollisuutta ainakin informoida tarkastusvaliokunnalle tarkastusten vuosisuunnitelman kehittymistä ja mahdollisia suunnitelman muutoksia. Tällä informaatiolla, tuottamalla ennakkotiedot tarkastuksista ja mahdollisista muutoksista tarkastuskohteissa tai tarkastusten suuntaamisissa, kyettäisiin helpottamaan virkamiesten tekemää valiokunnan tehtäviin liittyvää valmistelutyötä. Toisena tärkeänä yksityiskohtana tulisi ottaa huomioon tarkastusten raportin julkistaminen ajankohta. Tarkastusvaliokunnan työrytmittyy pitkälle eduskunnan töiden mukaisesti. Kuten aiemmin on tullut esiin, joissain tapauksessa kyetään tarkastuksen havaintoihin ja suosituksiin palaamaan vasta kuukausien päästä itse raportin julkistamisesta. Samalla, kuten on jo todettu, mikäli suosituksilla halutaan vaikuttaa budjetin valmisteluun, tulisi tiedon olla viimeistään syyskuussa valiokunnalla käytössä. Keinoina tähän voisivat olla tarkastusinformaation jalostaminen ja raporttien selventäminen. (Haastattelut C ja D; kts. Vedung 2000, 281.) Havainto tarkastusvaliokunnan ja VTV:n välisen suhteen toimivuudesta on samansuuntainen Weissin (1998a, 312) kuvaamien poliittisten rajoitteiden vaikutusten kanssa.

KRIHAVA toimintaa koskeva havainto on tarkastuksen vaikutuksen mukaista toimintaa, tekemällä jotain organisaatio pyrkii osoittamaan omaa aktiivisuuttaan. (vrt. Reichborn-Kjennerud 2014b, 687.) Tämä sama havainto organisaatioiden halusta osoittaa omaa aktiivisuuttaan tuli esille myös VTV:n edustajille tehdyissä haastatteluissa.

6.3 Ovatko tarkastukset muuttaneet hallinnonalan toimintatapoja?

Lähestyttäessä VTV:n toteuttamien tuloksellisuustarkastusten suhdetta tuloksellisuuden etsinnän ja soveltamisen ongelmaan hyödyntäen Carol Weissin esittämää typologiaa (1998b, 23–24), on ensimmäisenä arvioitava hyödyntämistä instrumentaalisenä. Tällöin arvioijan tuloksia hyödynnetään päätöksenteon perustana. Weissin mukaan hyödyntämisen merkittävimpänä edellytyksenä on tarkastajien työn hyväksyttävyys. Tähän voi tutkimuksen perusteella antaa myönteisen havainnon. Tutkimuksen mukaan kaikki tarkastustoimintaan liittyvät osapuolet ymmärtävät tarkastukseen liittyvät rajoitteet. Samalla ymmärretään VTV:n tarkastajien antamat mahdollisuudet julkisen toiminnan kokonaisvaltaiseen tarkastamiseen ja arviointiin. Tarkastukset voidaan myös suunnata niiden tuottamaa informaatiota tarvitsevien haluamalla tavalla. Tutkimuksen mukaan tulosten käytettävyyteen vaikuttaa myös VTV:n tarkastajien asiantuntemus ja kokemus. Erityisen merkittävää on havaintojen ja kerätyn tiedon välittäminen asianosaisille tarkastuksen aikana, jo ennen lopullisen tarkastusraportin valmistumista sekä alustaviin havaintoihin liittyvä dialogi.

Toinen hyödyntämistapa on tarkastustulosten käyttö paikallisesti. Tässä vaihtoehdossa tarkastajan havainnot tuovat organisaation henkilöstölle uusia näkökulmia tai vaihtoehtoja, joilla havaittuja ongelmia voidaan ratkaista. Myös tähän havaintoon voidaan antaa, ainakin varauksella, myönteinen vastaus. Perusteina tähän vastaukseen ovat tarkastuksen toteuttamiseen liittyvä, osin ohjaava ja neuvova ote ja se, että tarkastuksen havainnot ja niiden perusteella tehtävät suositukset tarkastellaan yhdessä ennen luonnosraportin julkaisua. Luonnosraporttiin voivat kaikki osalliset antaa omat kommenttinsa, tarvittaessa luonnosraportin sanamuodoista keskustellaan yhdessä tarkastajan ja tarkastettavan kesken.

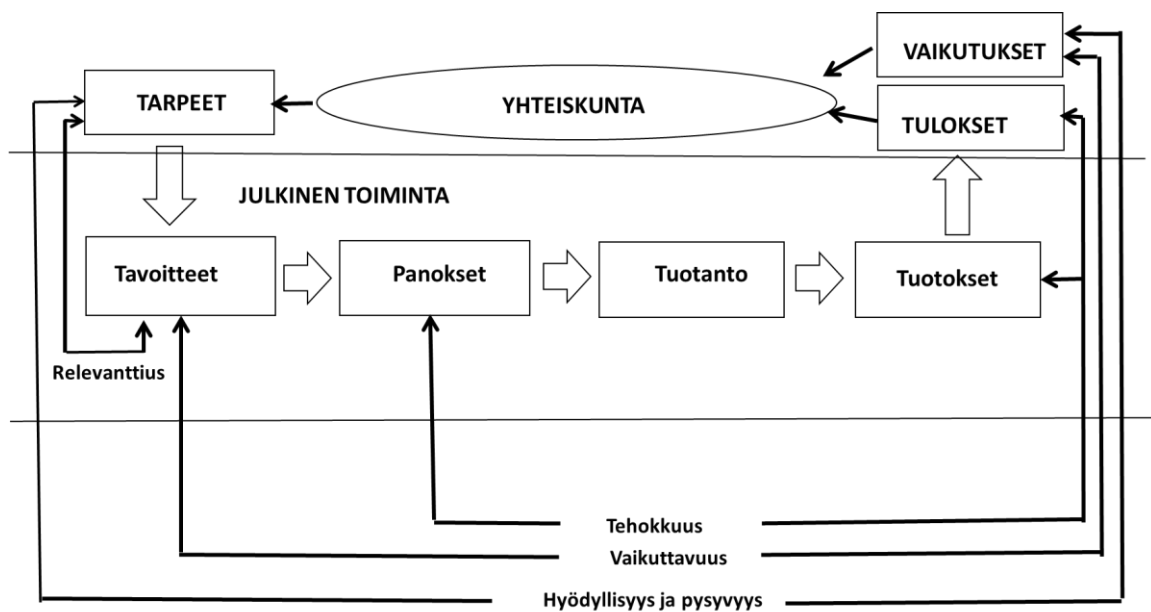
Hyödyntämisen kolmantena mahdollisuutena on tarkastuksen tulosten käyttö jo tiedettyjen ongelmien tai muutostarpeiden esiintuojana, jolloin niihin on helpompaa puuttua. Tutkimuksessa kävi esille, että tätä menettelyä on harvoin hyödynnetty, joten tästä menettelytavasta ei ole tutkimuksessa ole suoraa havaintoa.

Neljäntenä mahdollisuutena hänen mukaansa on arvioinnin tulosten hyödyntäminen muissa vastaavissa tilanteissa. Tällä toimintamallilla on selvä liityntä ministeriön toimintaan. Puolustusministeriössä ymmärretään tillivelvollisuus ja sen tuoma toiminnan julkisuus, mutta myös halutaan hyödyntää VTV:n tuoma mahdollisuus arvioida toimintatapoja ulkopuolisen ja objektiivisen tarkastajan näkökulmasta.

Tutkimuksessa kävi selvästi esille, että VTV:n asema valtion hallinnon ”ulkopuolisena” tarkastajana on tunnustettu, ja sen tarkastusmenetelmien ja tarkastuksen toteuttamisen objektiivisuuteen luotetaan. Lisäksi tarkastuksessa esiin tulevat havainnot ja niiden perusteella tehdyt suositukset ovat tarkastettavan mukaan relevantteja. Tarkastuksiin osallistumisen vastuu on ministeriön eri osastoille ja yksiköille, joista yhdellä on asian vetovastuu. Tarkastuksen jälkeen ministeriö käsittelee kaikki siihen liittyvät tulokset, havainnot ja suositukset ministeriön tai kansliapäällikön johtoryhmissä, jolloin asianomaiset voivat antaa vastineensa tarkastushavainnoista. Erityinen paino asetetaan tarkastusraportin luonnoksen käsittelyyn, jotta se vastaisi tarkastusta. (Haastattelut E ja F.)

VTV:n kannalta tarkastusasetelman muodostamiseen ja relevanttien tarkastuskysymysten rakentamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Tarkastus pyritään suuntaamaan hallinnon toimintaa parhaiten edesauttavalla tavalla. Johtuen vertailtavien lukujen puutteesta, tarkastajat joutuvat joskus rakentamaan mallin, jossa tarkastuksen kohteena ovat arvioidut tuloksellisuuden edellytykset, tällöin kuitenkin asiasta keskustellaan tarkastettavan kanssa. Tarkastuksen suositukset perustuvat aina lakeihin tai määräyksiin. (Haastattelu B.)

Tutkimuksen perusteella sekä tarkastettavalle että tarkastajalle muodostuu yhtenevä kuva tarkastettavan toiminnan tuloksellisuudesta. Kuitenkin useat tuloksellisuustarkastusten havainnot kohdistuvat tuloksellisuuden osakäsitteisiin, kuten taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Selitystä tähän ongelmaan todentaa toiminnan tuloksellisuutta, voidaan hakea Pollit ym. (1999, 9–10) esittämällä tuloksellisuuden panos-tuotosmallilla, joka on kuvattu kuviossa 8. Malli on lähes samankaltainen valtiovarainministeriön vuonna 2003 esittämän tuloksellisuuden näkökulmien mallin kanssa, joka on kuvattu kuviossa 4. Pollit ym. kuvion avulla edellä mainittua, tutkimuksessa tehtyä havaintoa tuloksellisuuden osakäsitteiden hyödyntämisestä, voidaan yrittää selventää tarkemmin.



KUVIO 8. Tuloksellisuuden panos-tuotos-malli (mukaillen Pollitt ym. 1999, 10)

Verrattaessa näitä kahta (kuviot 4 ja 8) kuvaajaa toisiinsa, ensimmäinen ero on yhteiskunnan tarpeiden ja toiminnan tavoitteiden välisen relevanttiuden arvioiminen. Toinen, tutkimuksen mukaan enemmän tulkintaan vaikuttava ero on Pollitt ym. tekemä määrittely⁷ tulosten ja vaikutusten erillisestä mittaamisesta. Pollitt ym. mukaan arvioitaessa tuloksellisuutta voidaan erottaa toiminnassa nopeita, heti vaikuttavia ja havaittavia tuloksia. Toisaalta samalla tulisi myös kyetä arvioimaan tuloksellisuutta pitkäaikaisella perspektiivillä. Lisäksi tulisi arvioida toiminnan hyödyllisyyttä ja vaikutusten pysyvyyttä, joiden perustana ovat yhteiskunnan tarpeet. Näiden tekijöiden arviointi yhdessä lisää tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuutta. (vrt. Power 2003, 115.) Tyypillinen esimerkki pitkäaikaisista tuloksista on puolustusministeriön toiminta vuoden 2012 puolustusvoimauudistusta suunniteltaessa. Kymmenen vuotta aiemmin tehty, vuoden 2004 selontekoa koskeva, suunnittelu arvioitiin puutteelliseksi. Kyseinen, vuoden 2004 jälkeinen, uudistus ei saavuttanut tavoitteitaan, vaan päinvastoin kustannukset nousivat. Vuonna 2015 voidaan tullutta uudistusta suunniteltaessa otettiin aiemmat suositukset huomioon ja suunnittelu onnistui. (Haastattelu E.) Osa kuvatusta vaikutuksesta voi olla myös sillä, että VTV teki tarkastuksensa vuoden 2004 selonteon vaikutuksista vuonna 2011 (VTV

⁷ Tulokset on käännetty sanasta results, jota kuvataan alkuperäisessä tekstissä termillä intermediate outcomes, väliaikaiset tulokset tai seuraukset. Vaikutukset on käännetty sanasta impacts, jota kuvataan alkuperäisessä tekstissä termillä final outcomes, lopulliset tulokset tai seuraukset.

2011a), jolloin suositukset olivat uudistusta suunnittelevien ja suunnittelua ohjaavien käytössä. Lisäksi tutkittaessa ministeriön toimintamallia voitiin todeta, että konkreettiset, organisaation omin toimin hoidettavissa olevat suositukset, saivat helpommin vaikutusta aikaiseksi, kuin geneeriset, yleisluonteiset, havainnot. (Haastattelu F.)

Arvioitaessa tuloksellisuusinformaation käyttöä puolustushallinnossa, voidaan todeta ideologisten kysymysten olevan hyvin vähän esillä, eikä erilaisten intressien vaikutustakaan ole merkittävässä määrässä havaittavissa. Kuten Carol Weiss (1995, 574–579) on todennut, intressit näkyisivät tarkastustuloksiin suhtauduttaessa oman edun tavoitteluna, ideologia moraalisisina, eettisenä ja normatiivisina asenteina ja toimintaperiaatteina. Tällöin ihmiset tulkitsisivat vastaanottamansa informaation ideologiansa mukaisesti, intressit muotoutuisivat kunkin hallitseman tiedon ja tarpeiden perusteella ja ideologia täsmennyisi yhteisöstä tulevan palautteen avulla. Kuvatut kolme näkökulmaa realisoituisivat institutionaalisuuden (kulttuuri ja säännöt) luomassa järjestyksessä. Puolustusministeriö suhtautuu tarkastuksiin positiivisesti, joten ideologisia tekijöitä ei tutkimuksen mukaan ole havaittavissa. (Haastattelut A, B ja F; Weiss 1998a, 42–43.)

Yksi tutkimuksen havainnoista on suomalaisessa valtionhallinnossa oleva luottamus eri toimijoiden kesken. Luottamus näkyy sekä tarkastajan että tarkastettavan välisessä suhteessa kuin myös eri organisaatioiden toimijoiden välillä. Suomessa tarkastaja kykenee melkoisella varmuudella luottamaan siihen, että tarkastuksen aikana tuodaan esiin kaikki siihen vaikuttavat tekijät. Tähän vaikuttaa myös tarkastuksen kohteen tuntemus tarkastajasta ja hänen osaamisestaan ja kokemuksestaan. Toisaalta tarkastettavat toivat esiin luottamuksensa tarkastuksen objektiivisuuteen ja tulosten relevanttiuteen. Samalla tarkastettavat toivat esiin tarpeensa saada tietoa oman toimintansa onnistumisesta tehdyn, yleensä hyvin kokonaisvaltaisen tarkastuksen perusteella.

Tutkimuksen perusteella on syytä nostaa esiin johtamisen haasteet nykyaikaisessa informaatiotulvassa. Tämä ajatus sisältää myös tietojärjestelmien kehittymisen vaikutuksien arvioinnin. Nykyaikaiset järjestelmät mahdollistavat lähes reaaliaikaisen tilanteen seurannan ja valvonnan. Täten johtamiseen kohdistuu paineita siirtyä kontrolloivasta johtamistyylistä enemmän visionäärisyyteen. Tämä käännettynä tutkimuksen havainnoksi tar-

koittaa sitä, että Puolustusvoimien tulisi saada sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus toimimaan tehokkaasti sekä tehostamaan tilinpäätökseen liittyvää raportointiaan, jotta aikaa ja resursseja jäisi enemmän toiminnan suunnittelulle. Toiseksi, tulevan toiminnan suunnittelun tulos on heikko, mikäli ei tiedetä, mitä ja minkä laatuista resursseja on käytettävissä. Julkiseen toimintaan liittyy lisäksi aina tilivelvollisuus sekä ylemmälle johtoportaalalle että toiminnan pääosin rahoittaville veronmaksajille. Valtiontalouden tarkastusviraston menettelytapa julkaista tarkastukset, pl. salattavat osat, on tärkeä julkisen toiminnan tilivelvollisuuden takia, mutta se on myös ensiarvoisen tärkeä lisäämään luottamusta kansalaisten ja julkisen hallinnon organisaatioiden sekä poliittisen johdon välille, jota mm. Bouckaert & Halligan (2008, 201) kuvaavat teoksessaan. Nämä vuorovaikutussuhteet ovat tärkeä osa eri osapuolten ja toimijoiden kokemaa julkisen toiminnan tuloksellisuutta.

Tutkimuksen perusteella tarkastuksen ajankohta, aika, on monella tapaa ratkaiseva tekijä. Ensiksi aika vaikuttaa määrävänä, miten ajankohtainen tarkastus on ja miten sen tulokset ovat hyödynnettävissä niiden julkistamishetkellä. Toisaalta aika voi toimia myös rajoitteena. Merkittäväkin tulos voi jäädä väärään aikaan esiin tulleet huomiotta tai tulosten kannalta pieni yksityiskohta voi nousta julkiseen keskusteluun ja tätä kautta sisältöään merkitsevämmäksi asiaksi. Kolmas rajoittava aikatekijä on tarkastukseen käytössä olevat resurssit, tarkastajien ja tarkastettavien ajankäyttö. Tarkastus, jonka tuloksia ei voida hyödyntää, on hyödytön. (vrt. Weiss 1972, 116–121; Patton 1997, 20; Virtanen 2007, 40.)

Tutkimuksen perushypoteesi oli, että tuloksellisuustarkastuksilla ei ole vaikutusta hallinnon johtamiseen ja päätöksentekoon. Tutkimuksessa esiin tulleen puolustusvoimauudistuksen osalta voidaan tutkimuksen hypoteesi tältä osin kumota. Oman tarkastelunsa vaa-tisivat ne syyt, jotka ovat aiheuttaneet VTV:n muuttamaan tarkastelunäkökulmaansa tuloksellisuustarkastuksessa ja jälkitarkastuksessa. Tutkimuksen perusteella ei kuitenkaan löydy yksiselitteistä syytä sille, miksi jotkut suositukset vaikuttavat johtamiseen ja toiset eivät sitä tee, vaikka evidenssiä suositusten vaikutuksesta hallinnon johtamiseen löytyi-kin.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että 2000 -luvun aikana ovat tuloksellisuustarkastukset kehitty-neet sekä sisällöllisesti että toiminnallisesti. Tutkimuksen perusteella ei tarkastajien ja

tarkastettavien välisillä suhteilla tai ennakkoasenteilla ole ratkaisevaa merkitystä sille, miten tuloksellisuustarkastusten tuloksia hyödynnetään hallinnossa. Tutkimuksessa tehdyt havainnot tukevat käsitystä siitä, että julkisen hallinnon tuloksellisuus on terminä vaikeasti ja monimutkaisesti selitettävissä. Lisäksi termin sisällön ymmärtämiseen vaikuttavat jokaisen oma tausta ja kokemus asiasta.

6.4 Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksen tulosten yleistettävyyttä rajoittaa eniten sen empirian kapeus, vaikkakin saadut tulokset ovat yhteneviä kansainvälisten tutkimusten havaintojen kanssa. Tässä suhteessa tulosten korrelaatio muiden tutkimusten kanssa vahvistaa tehtyjä havaintoja. Eroja kansainvälisiin tutkimuksiin on kuitenkin havaittavissa. Yksi havaittu ero on aiemmin kuvattu luottamus eri toimijoiden välillä, joka edesauttaa tuloksellisuustarkastuksen suuntaamista, sen tulosten saamista esiin ja suositusten kirjoittamista tulosten perusteella. Toinen kansallinen ja tuloksiin vaikuttava tekijä on tutkimusten suuntaaminen, yhdessä tarkastajan ja tarkastettavan ministeriön kanssa, palvelemaan hallinnonalan johtamistointa sekä tarkastuksen aikainen keskusteluyhteys tarkastajan ja tarkastettavan välillä.

Tutkimuksessa esille tullut ja mahdollinen jatkotutkimuskohde, voisi olla vertaileva tutkimus, jossa tarkasteltaisiin eri hallinnonaloilla muutamaa suositusta. Mihin suositus perustuu ja miten sitä on käsitelty hallinnon eri portaissa, päätyen lopulta siihen, onko se muuttunut kyseisellä hallinnonalalla ohjaukseksi ja onko toimintaa muutettu sen ansiosta. Tavoitteena olisi löytää mahdollisia eroja erilaisten johtamistapojen välillä.

Toinen tarkastustulosten käytettävyyteen liittyvä havainto, on aiemmin mainittu suosituksen geneerisyyden vaikutus. Eräs havainto tehdyissä haastatteluissa oli maininta suosituksen syntymisestä, ovatko ne lähtöisin tarkastettavan organisaation sisältä vai tarkastajalta. Tästä voisi syntyä idea tutkia suosituksia, selittääkö niiden syntymekanismi niiden hyödynnettävyyttä.

Van Loocke ja Put (2011, 200) nostavat teoksessaan esiin tuloksellisuustarkastusten sivuvaikutuksia, joita heidän mukaansa ovat esimerkiksi se, että tarkastuksen kohteet voivat luoda eräänlaisen kuvitellun tuloksellisuuden maailman, jossa on esimerkiksi suunnitelmia, prosessikuvauksia ja mittareita, ja joita ei käytännössä toteuteta. Tällä havainnolla voi olla tämän tutkimuksen tuloksia selittävä merkitys, joten se myös voisi olla mahdollinen aihe jatkotutkimukselle.

Yksi mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde voisi olla tuloksellisuustarkastusten meta-evaluaatio, jonka yhtenä relevanttina mahdollisuutena tuottaa lisäinformaatiota tuloksellisuudesta ja tulosten hyödynnettävyydestä nostaa esiin Vedung teoksessaan (1997, 21–23).

LÄHTEET

Painetut lähteet

Aaltola, J. & Valli, R.(toim.). 2007. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Juva: PS-kustannus.

Ahonen, P. 1998. *Hallituksen evaluaatiotuki; kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen*. VM tutkimukset ja selvitykset 6/98. Helsinki 1998.

Alvesson, M. 1987. *Organization Theory and Technocratic Consciousness*. New York: Walter de Gruyter.

Bingham, L., Nabatchi, T., & O’Leary, R. 2005. *The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government*. Public Administration Review, 65 (5), s. 547–558.

Bouckaert, G. & Halligan, I. 2008. *Managing Performance. International Comparisons*. London: Routledge.

Bouckaert, G. & van Dooren, W. 2003. *Performance measurement and management in public sector organizations*. Teoksessa Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) Public Management and Governance. London: Routledge.

Bovaird, A. G. & Löffler, E. (toim.). 2003. *Public management and governance*. London: Routledge.

Chen, H-T. 2005. *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.

Czarniawska, B. 2014. *A theory of organizing*. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Dixon, R., Arndt, C., Mullers, M., Vakkuri, J., Engblom-Pelkkala K. & Hood, C. 2013. *A lever for improvement or a magnet for blame? Press and political responses to international educational rankings in our EU countries*. Public Administration, 91 (2), s. 484–505.

Eskola, J & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Funkhouser, M. 2011. *Accountability, performance and performance auditing: reconciling the view of scholars and auditors*. In J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling (Eds.), Performance auditing: Contribution to accountability in democratic government. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Gadamer, H-G. 2004. *Hermeneutiikka: Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Suomentanut Ismo Nikander. Tampere: Vastapaino.

Greenwood, R & Oliver, C & Sahlin, K & Suddaby, R. 2008. *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. Introduction*. London: SAGE Publications Ltd.

Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. 1981. *Effective evaluation*. San Francisco, California: Jossey-Bass.

Guba, E.G. & Lincoln, Y. S. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: SAGE Publications Ltd.

Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. 1994. *Competing paradigms in qualitative research*. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research*, s.105–117. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.

Hakari, K. 2013. *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto?* Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere: Juvenes Print Oy.

Haveri, A. 2011. *Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin*. Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Vaasa: Vaasan Yliopisto.

Heiskanen, A. 2011. *Nollatoleranssi: Taltuta tuloksen tuhoajat*. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hirsjärvi, S, Remes, P & Sajavaara, P. 2000. *Tutki ja kirjoita*. 5. painos (1. painos 1997). Helsinki: Tammi.

Hood, C. 2011. *Blame avoidance. Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.

Johnsen, Å., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. 2001. *Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway*. *European Accounting Review* 10 (3), s. 583–599.

Kahneman, D. 2012. *Thinking Fast and Slow*. London: Penguin Books.

Karila, A. 2009. *Tuloksellisuuden haaste; Puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet päämies-agenttiteorian näkökulmasta*. Helsinki: Puolustusministeriö.

Kivelä, J. 2010. *Valtiokonsernin talousohjauksen tila - tuki vai taakka?* Tampere: Tampere University Press.

Kivistö, J. 2007. *Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Kuusela, J. 2008. *Valtion tuottavuusohjelma, toiminnan vaikuttavuus ja työelämän laatu*. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2008, s. 42–27.

- Lilja, M. 2016. *Hyötyä vai haittaa? Kolme näkökulmaa suomalaisten sairaanhoitopiirien sisäiseen valvontaan*. Acta Universitatis Tamperensis: 2242. Tampere: Tampere University Press.
- Lonsdale, J, Wilkins, P & Ling, T. 2011. *Performance Auditing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Malkamäki, K. 2017. *Luottamuksen kehittyminen ja johtamisjärjestelmää koskeva uudistus- tapaustutkimus kaupan alan organisaatiosta*. Jyväskylä: Grano Oy.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1987. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meklin, P. 2002. *Valtiontalouden Perusteet*. Helsinki: Edita
- Meklin, P. 2009a. *Muuttuuko mitään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa*. Teoksessa Vakkuri Jarmo (toim.) 2009. Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus, s. 31–50.
- Meklin, P. 2009b. *Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa – Erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja*. Teoksessa Heiskanen, J., Kihn, L-A. & Näsi, S. (toim.) *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere: Tampere University Press, s. 56–69.
- Meklin, P. 2009c. *Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa*. Kunnallistieteen aikakauskirja, 36 (4), s. 386-395.
- Moynihan, D. 2008. *The Dynamics of Performance Management*. Constructing Information and Reform. Washington D. C: Georgetown University Press.
- Patton, M. Q. 1997. *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.
- Pollitt, C, Girre, X, Lonsdale, J, Mul, R, Summa, H & Waerness, M. 1999. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, Bookcraft Ltd.
- Power, M. 1997. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. 2003. *Auditing and the production of legitimacy*. Accounting, Organizations and Society, 28 (4), s. 379–394.
- Put, V. 2011. Norms used: Some strategic considerations from the Netherlands and the UK. In J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling (Eds.), *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 75–94.
- Pöysti, T. 1999. *Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Hakapaino Oy.

Raudla, R., Taro, K., Agu, C. & Douglas, J.W. 2015. *The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia*. Public Organization Review, 16 (2), s. 217–233.

Raunio, K. 1999. *Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt*. Tampere: Gaudeamus.

Reichborn-Kjennerud, K. & Johnsen, Å. 2015. *Performance Audits and Supreme Audit Institutions' Impact on Public Administration: The Case of the Office of the Auditor General in Norway*. Administration & Society, December 31, 2015, s.1–25.

Reichborn-Kjennerud, K. 2014a. *Resistance to control: Norwegian ministries' and agencies' reactions to performance audit*. Public Organization Review, 14 (1), s. 17–32.

Reichborn-Kjennerud, K. 2014b. *Auditee Strategies: An Investigation of Auditees' Reactions to the Norwegian State Audit Institution's Performance Audits*. International Journal of Public Administration, 37 (10), s. 685–694.

Reichborn-Kjennerud, K. 2013. *Political accountability and performance audit: the case of the auditor general in Norway*. Public Administration, 91 (3), s. 680–695.

Reichborn-Kjennerud, K. & Johnsen, Å. 2011. *Auditors' understanding of evidence: a performance audit of an urban development programme*. Evaluation, 17 (3), s. 217–231.

Salminen, A. 2004. *Julkisen toiminnan johtaminen*. Hallintotoiminnan perusteet. 2. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Saukkonen, P. 2000. *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastusten vaikuttavuusarviointi. Loppuraportti*. VTV erillisraportti 1/2000.

Scriven, M. 1996. *The Theory behind Practical Evaluation*. Evaluation, 2 (4), s. 393–404.

Scriven, M. 2005. *Book Review: Empowerment Evaluation Principles in Practice*. The American journal of evaluation, 26 (3), s. 415–417.

Smith P. 1995. *Outcome-related performance indicators and organisational control in the public sector*. Teoksessa Holloway J., Lewis f., Mallory G. (eds.): Performance Measurement and Evaluation. London: SAGE Publications Ltd, s. 192–216.

Smith, R. 2011. *Military Economics - The Interaction of Power and Money*. London: Palgrave Macmillan.

Tuomala, M. 2009. *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5. uud.painos. Helsinki: Tammi.

Vakkuri, J. 2001. *Organisaation tuloksellisuusinformaatio tarkastus- ja arviointitoiminnassa: informaation tuotannon ja käytön näkökulmat*. Teoksessa Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (toim.) (2001). *Tulos, normi, tilivelvollisuus - Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere University Press, Tampere, s. 171–192.

Vakkuri, J. 2006. *Miksi älykkäät organisaatiot tekevät rajoittuneesti rationaalisia ratkaisuja? Monitulkintaisuuden ongelma tehokkuusoppien soveltamisessa*. Hallinnon tutkimus, 3 (06), s. 30–46.

Vakkuri, J. 2009. *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, s. 11-30.

Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J & Kivimäki, R.(toim.). 2011. *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere: Tampere University Press.

Vakkuri, J. 2013a. *Interpretive schemes in public sector performance – measurements creating managerial problems in local government*. International journal of Public Sector Performance Management. 2 (2), s.156-174.

Vakkuri, J. 2013b. *Taloudellinen rationalismi julkishallinnossa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. 41 (1), s. 5-9.

Van Dooren, W & Van de Walle, S (toim.). 2008. *Performance information in the public sector – how it is used?* Palgrave MacMillan: Governance and Public Management Series.

Van Loocke, E., & Put, V. 2011. *The impact of performance audits: A review of the existing evidence*. In J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling (Eds.), *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government*, s. 175–208. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Vedung, E. 1991. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, E. 1997. *Public policy and program evaluation*. New Brunswick (N. J.): Transaction Publishers corp.

Vedung, E. 2010. *Four Waves of Evaluation Diffusion*. Evaluation, 16 (3), s. 263–277.

Weets, K. 2011. *Impact at local government level: A multiple case study*. In J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling (Eds.), *Performance auditing: Contribution to accountability in democratic government*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Weiss, C. H. 1972. *Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

Weiss, C. H. 1979. *The Many Meanings of Research Utilisation*. Public Administration Review, 39 (5), s. 426–431.

Weiss, C. H. 1986. *The Circuitry of Enlightenment. Diffusion of Social Science Research to Policymakers*. Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, 8 (2), s. 274–281.

Weiss, C. H. 1995. *The Four I:s of School Reform*. Harvard Educational Review, 65 (4), s. 571–592.

Weiss, C. H. 1998a. *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall.

Weiss, C. H. 1998b. *Have we learned anything new about the use of evaluation?* American Journal of Evaluation, 19 (1), s. 21–33.

Wilkins, P., & Lonsdale, J. 2007. *Public sector auditing for accountability: New directions, new tricks?* In M.-L. Bemelmans-Videc, J. Lonsdale, & B. Perrin (Eds.), *Making accountability work: Dilemmas for evaluation and for audit*. New Jersey: Transaction.

Virtanen, P. 2007. *Arviointi, arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita.

Virtanen, P & Stenvall, J. 2014a. *The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond - new public management's unfinished trajectory?* International Journal of Leadership in Public Services, 10(2), s. 91–107.

Virtanen, P & Stenvall, J. 2014b. *Älykäs julkinen organisaatio*. Tallinna: Tietosanoma.

Virtanen, P & Vakkuri, J. 2015. *Searching for organizational intelligence in the evolution of public sector performance management*. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 8 (2), s. 89–99.

Virtanen, P & Vakkuri, J. 2016. *Julkisen toiminnan tuloksellisuuden arviointi*. Tallinna: Tietosanoma.

Vuorela, Terho. 1990. *Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Viranomaislähteet

Valtioneuvoston selonteko 6/2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 16/2004. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtion Taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). (2013). VATT valmisteluraportti 15: *Puolustusvoimauudistuksen aluetaloudelliset vaikutukset*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys. 2009. *Politiikkaohjelmat*. Nro 11/54/2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita. 2010a. *Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus - sisältö ja periaatteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita. 2010b. *Tuloksellisuustarkastuksen ohje*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus. 2010c. *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen*. Nro 207/2010. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset. 2011a. *Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä*. Nro 223/2011. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset. 2011b. *Vuoden 2004 selonteko. Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä*. Nro 215/2011. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2014a. *Jälkiseurantaraportti; Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä*. Nro 267/54/2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2014b. *Jälkiseurantaraportti; Vuoden 2004 selonteko. Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä*. Nro 276/54/2010. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset. 2013. *Sotilaallisen kriisinhallinta*. Nro 9/2013. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2015a. *Jälkiseurantaraportti; Sotilaallinen kriisinhallinta*. Nro 040/54/2012. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2015b. *Jälkiseurantaraportti; Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa*. Nro 060/54/2008. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2016a. *Puolustusvoimien vuoden 2015 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto*. VTV53/065/2015. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2016b. *Ylimmän johdon menettelyjen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto*. 207/52/2015. Pdf-asiakirja.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2016 valtiopäiville. 2016c. K17/2016 vp. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.

Valtiovarainministeriö. 2003. *Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi*. Valtiohallinnon kilpailukyyn ja tuottavuuden parantaminen -hanke. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiovarainministeriö. 2006. *Handbook on performance management*. 2/2006. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiovarainministeriö. 2012. *Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Tampere: Juvenes Print Oy.

Elektroniset lähteet

www.finlex.fi; Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243, sen 7 luku (19.6.1997/600), Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi sekä muu seurantajärjestelmä (7.4.2004/254).

EU tietosuojatyöryhmän lausunto 3/2010 tilivelvollisuuden periaatteesta, 3.7.2010.

IIA (The Institute of Internal Auditors). 2012. Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance. 2nd Edition. www.theiia.org

INTOSAI, ISSAI 300, Fundamental Principles of Performance Auditing.

INTOSAI, ISSAI 100, Fundamental Principles of Public-Sector Auditing.

Laki 11.6.1999/731, Suomen perustuslaki.

Laki 14.7.2000/67, Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta.

Ruohonen, M. & Ahoniemi, L. 2006. 711/2006 Tilaaaja-tuottaja -palvelutuotannon kehittäminen Puolustusvoimissa. Tutkimusraportti. Helsinki: Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta, Puolustusministeriö. [verkkojulkaisu]. [viitattu 10.1.2017].

Saaranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A. 2006. *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus>. (Viitattu 10.5.2017).

www.theiia.fi (Sisäiset Tarkastajat ry), www.na.theiia.org.

www.vm.fi/vatu

www.vm.fi/julkaisut/julkinen talous 2017

Painamattomat lähteet

Vakkuri, J. 2016. Tuloksellisuuden arvioinnin teoria (HALJTS 06) -luennot.

Haastattelut

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Ylijohtaja Marko Männikkö 16.2.2017

Ylitarkastaja Lassi Perkinen 14.2.2017

Tarkastusvaliokunta

Valiokuntaneuvos Nora Grönholm 16.3.2017

Ylitarkastaja Arto Mäkelä 16.3.2017

Puolustusministeriö

Neuvotteleva virkamies Olli Suonio

12.4.2017

Neuvotteleva virkamies Ville Vilen

12.4.2017

LIITE

HAASTATTELUJEN TEEMAT

A. Tarkastusvaliokunta

1. Miten Tarkastusvaliokunta käsittelee VTV:n tarkastusraportit?
2. Miten tarkastusten suositukset otetaan huomioon valiokunnassa?
3. Millainen on valiokunnan ja VTV:n välinen yhteistyö?
4. Seuraako valiokunta hallinnonalojen toimia suositusten suhteen?
5. Raportoivatko hallinnonalat tarkastuksen tuloksista ja suosituksista?
6. Millaisessa muodossa raportit ja niiden havainnot tulisi esitellä valiokunnalle?
7. Onko valiokunnan näkökulmasta nähtävissä tarkastustoiminnan kehittämistarpeita?

B. Valtiontalouden tarkastusvirasto

1. Miten tarkastuksen aihe syntyy viraston tarkastussuunnitelmaan?
2. Tarkastuksen suuntaamisesta, millainen on hallinnonalan riskianalyysi ja millä perusteilla se tehdään?
3. Kauanko tarkastusta valmistellaan? Miten käytännössä muodostetaan ennakkokäsitys tai -strategia?
4. Miten VTV määrittelee tuloksellisuuden ja miten tuloksellisuutta arvioidaan käytännössä?
5. Milloin tarkastetaan tuloksellisuuden oletettuja edellytyksiä?
6. Onko tuloksellisuustarkastusten status riittävän korkea?
7. Miten tuloksellisuus ymmärretään puolustushallinnossa VTV:n kannalta katsottuna?
8. Miten tarkastuksiin suhtaudutaan hallinnonaloilla?
9. Miten tarkastettavat ottavat vastaan tarkastuksen ja tarkastajat? Millainen on tarkastajien ja tarkastettavan välinen suhde?
10. Hallinnonalat lausuvat tarkastustuloksista, miten lausunnot käsitellään?
11. Miten VTV raportoi tarkastuksensa tulokset eteenpäin?
12. Luokitellaanko tarkastuksen havaintoja ja miten?
13. Miten ilmenee monipuolinen yhteistyö eduskunnan tarkastusvaliokunnan kanssa ja miten tarkastusvaliokunta käsittelee havaintoja VTV:n näkökulmasta?
14. Moitteiden välttämisen logiikan vaikutus tarkastuksissa, näkyykö hallinnonaloilla?
15. Vaikuttaako VTV:n linjaus tarkastuksien julkisuudesta ja tiedotteista?

C. Puolustusministeriö

1. Mitä toimenpiteitä ministeriössä aiheuttaa tieto tarkastuksen käynnissä olosta ja siihen liittyvistä vaiheista?
2. Miten Puolustusministeriö käsittelee VTV:n tarkastusraportit?
3. Miten tarkastusten suositukset otetaan huomioon ja käsitellään ministeriössä?
4. Millainen on ministeriön ja VTV:n välinen yhteistyö?
5. Seuraako ministeriö hallinnonalan toimia suositusten suhteen, raportoivatko kirjanpitoyksiköt niistä?
6. Millaisessa muodossa VTV:n raportit ja niiden havainnot tulisi esitellä ministeriölle?
7. Onko ministeriön näkökulmasta nähtävissä tarkastustoiminnan kehittämistarpeita?
8. Onko ministeriöllä ja Tarkastusvaliokunnalla yhteistyötä tarkastusten suhteen?
9. Miten hallinnonalalla koetaan tarkastusten tulosten julkisuus?
10. Onko jotain, jota haluatte tuoda esille asiasta?